



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

النظام الوطني للنزاهة في فلسطين

2018



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث الأستاذ جهاد حرب، ولمساعد الباحث الأستاذ عبد الله شرشر لقيامهما بإعداد هذه الدراسة، والدكتور عزمي الشعيبي - مستشار مجلس إدارة ائتلاف أمان لشؤون مكافحة الفساد وفريق أمان الذي عمل على مراجعة الدراسة وتحريره.

© جميع الحقوق محفوظة لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. *دراسة حول النظام الوطني للنزاهة*. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في الدراسة، ولا يتحمل أية مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة

الموضوع

الشكر

ملخص تنفيذي

(1) مقدمة

(2) البيئة العامة للنظام الوطني للنزاهة الفلسطيني

(3) النتائج

(4) الأولويات والتوصيات

(5) أعمدة النظام الوطني للنزاهة

1. السلطة التشريعية (المجلس التشريعي الفلسطيني)

2. السلطة التنفيذية

3. السلطة القضائية

4. القطاع العام

5. هيئات انفاذ القانون

6. لجنة الانتخابات المركزية

7. الهيئة المستقلة لحقوق الانسان

8. ديوان الرقابة المالية والإدارية

9. هيئة مكافحة الفساد

10. الاعلام

11. المجتمع المدني

12. القطاع الخاص

قائمة المراجع

## قائمة الجداول

- جدول رقم (1) المشكلة الأساسية التي يجب أن تحظى بأولوية لحلها من وجهة نظر المواطنين  
جدول رقم (2) أشكال الفساد الأكثر خطورة في فلسطين  
جدول رقم (3) أسباب اللجوء إلى الوساطة من وجهة نظر المواطنين

## قائمة الاشكال البيانية

- شكل رقم (1) سجل القضايا المعروضة على محكمة جرائم الفساد 2010-2017  
شكل رقم (2) علامات اعمدة النزاهة للعام 2018  
شكل رقم (3) علامات اعمدة النزاهة حسب قطاع التشريعات والممارسات للعام 2018  
شكل رقم (4) متوسط علامات ابعاد نظام النزاهة للعام 2018  
شكل رقم (5) معدل علامات الأبعاد الثلاثة حسب كل عمود للعام 2018  
شكل رقم (6) متوسط علامات تصنيفات بُعدي نظام النزاهة (القدرات والحوكمة) للعام 2018  
شكل رقم (7) معدل علامات أركان الحوكمة حسب كل عمود للعام 2018

## شكر وتقدير

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

مسودة

## المقدمة

يمثل إقامة نظام وطني للنزاهة أحد أهم متطلبات قيام الحكم الصالح، وتعزيز مناعة النظام للفساد. ويقوم على توسيع قاعدة المساءلة وتكريس مبدأ اعتبار أن كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله أمام مسؤوليه من جهة والمواطنين وفقاً لطبيعة عمله من جهة ثانية، والأجهزة الرقابية والمحاسبية مثل البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة، والمحاكم من جهة ثالثة إضافة إلى رقابة وسائل الإعلام الحرّة.

وتُعبّر شمولية النظام الوطني للنزاهة من خلال تعزيز مناعة جميع المُركّبات المجتمعية لمواجهة الفساد. حيث يقوم هذا النظام على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم، والتي تشمل كلاً من: الإطار المؤسسي (الأجهزة والإدارات الحكومية)، والتشريعات والسياسات العامة.

تهدف هذه الدراسة إلى عرض النظام الوطني للنزاهة في دولة فلسطين آخذين في الاعتبار التحديات التي تواجه الإدارات في الحكم وفي مقدمتها الاحتلال الإسرائيلي وسياساته.

اعتمدت الدراسة منهجية معدّة سلفاً لاتباعها (تم اعتمادها في العام 2013)، وتغطي الأعمدة الرئيسية للنظام الوطني للنزاهة والتي تشمل السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، والقطاع العام، إضافة إلى المؤسسات المكلفة بإنفاذ القانون، ولجنة الانتخابات، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، ومؤسسات المجتمع المدني بما يشمل من إعلام ومنظمات أهلية، والقطاع الخاص. وفي كل قطاع من القطاعات السابقة الذكر تناولت الدراسة عدداً من الجوانب المحددة، مثل: القدرات؛ الموارد والاستقلالية، والحوكمة؛ بما فيها نظم المساءلة وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية. ونظراً لعدم انطباق المؤشرات المتعلقة بالعمود المتعلق بالأحزاب السياسية على الوضع الفلسطيني وطبيعة عملها ومتطلباته في ظل الاحتلال؛ فقد جرى إلغاء هذا العمود من الدراسة الحالية.

تجيب الدراسة على عدد من الأسئلة المعدّة بشكل يتيح فحص القطاع من الجوانب القانونية والمؤسسية والسياساتية والتطبيقية ذات العلاقة بنظام النزاهة. بحيث يعطى كل مؤشر علامة تهدف إلى إعطاء ملخص كمي للمعلومات النوعية تعبر عن مدى التزام المؤشرات القانونية والممارسات بالقواعد المحددة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والممارسات الفضلى للنظام الوطني للنزاهة، وتم تحديد العلامات ما بين صفر في حال عدم وجود قواعد قانونية أو غياب الممارسات الفضلى أو مخالفة القواعد القانون فيما تمنح علامة 100 في حال توفرت القواعد القانونية في المؤشرات المتعلقة بالقوانين أو الممارسات التي تنسجم مع القواعد القانونية و/أو الممارسات الفضلى. ويتطلب ان تعكس العلامة الممنوحة للمؤشر أفضل الدرجات وفقاً لطبيعة المعلومات النوعية "الكيفية" المتحصل عليها.

وقد اعتمدت الدراسة على مجموع الوثائق والدراسات السابقة والمحدّثة المتوفرة من مصادر مختلفة بما فيها التي أعدت من قبل مؤسسة "أمان"، إضافة إلى إجراء المقابلات الموثقة مع مسؤولين في المؤسسات المستهدفة، وذلك باستخدام منهجية معتمدة للتحقق من واقع نظام النزاهة في المؤسسات المستهدفة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الدراسة هي الثالثة من نوعها، حيث تم اعداد الدراسة الثانية "النظام الوطني للنزاهة 2013" وتم نشرها في العام 2014 والأولى بعنوان "نظام النزاهة الوطني الفلسطيني 2009". تأتي دراسات أنظمة النزاهة هذه بعد العديد من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع مكافحة الفساد وآلياته في فلسطين، منها: دراسة مسح إعادة بناء نظام النزاهة الوطني التي تمت بإشراف مؤسسة تييري وبتنسيق أمان في العام 2007، ودراسات أخرى عديدة (أصدرتها أمان) تناولت بعضاً من أعمدة النظام الوطني للنزاهة.

## (1) البيئة العامة للنظام الوطني للنزاهة الفلسطيني<sup>1</sup>

### • استمرار الاحتلال الاسرائيلي

استمر الاحتلال الإسرائيلي بعرقلة دورة الحياة الطبيعية للشعب الفلسطيني، وسرقة مقدراته وثوراته الطبيعية وبعض إيراداته المالية، وواصل الاحتلال الإسرائيلي التصرف بالأموال الفلسطينية منفرداً باقتطاع عائدات من أموال المقاصة وحل قضايا مالية عالقة دون التشاور مع السلطة الفلسطينية، وتم حجز بعض الأموال للضغط السياسي. وأعاق الاحتلال من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على ملاحقة الفاسدين والجناة، ما أدى إلى تراكم 60 ألف مذكرة إحضار لمطلوبين للقضاء الفلسطيني في مناطق (ج)، كون حركة الشرطة الفلسطينية تتطلب تنسيقاً مع الاحتلال.

### • الأوضاع الاقتصادية

أدى التراجع والانكشاف الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني إلى استمرار ارتفاع نسب الفقر والبطالة، فوفقاً للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بلغت نسبة البطالة في فلسطين 28%، وهي أعلى نسبة مسجلة خلال 14 عاماً، مع وجود تفاوت كبير في معدل البطالة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث بلغ المعدل 44% في قطاع غزة، مقابل 18% في الضفة الغربية.<sup>2</sup> مما زادت هذه الظروف من سوء الأوضاع الحياتية في قطاع غزة، ومن أهمها ضعف ومحدودية في تقديم الخدمات الأساسية مثل الكهرباء والمياه، وارتفاع منسوب تلوث المياه، ما أتاح الفرصة إلى اللجوء إلى الرشوة وتشكيل بيئة خصبة للفساد في إدارة ملف هذه الخدمات. وتفاقت معاناة المواطنين الغزيين أكثر بعد أن تعرضت شرائح واسعة من الموظفين العاملين لضغوط التقاعد المبكر بهدف الضغط على سلطة الأمر الواقع في قطاع غزة، بعد أن قامت حركة حماس بتشكيل ما سمته "اللجنة الإدارية الحكومية" في ربيع 2017.

### • استمرار الانقسام

شهد عام 2017 فرصة لإنهاء الانقسام على طريق المصالحة، بعد توقيع "اتفاق القاهرة" في الثاني عشر من تشرين أول/ أكتوبر 2017 ضمن جدول زمني ومحطات لحل قضايا الخلاف. لكن ما زالت خطوات إنهاء الانقسام واستعادة الوحدة تسير في درب متعرج ووعر، وتواجه تحديات متعددة ومركبة لإتمامها.

أقرت الحكومة الفلسطينية وتبنت وثيقة "أجندة السياسات الوطنية، المواطن أولاً: 2017 – 2022" في عام 2017 كتطور إيجابي في توجهات مكافحة الفساد، واعتبرت خطوة يمكن البناء عليها في سبيل حفظ المال العام ومنع إهداره ومكافحة الفساد. ولم تلتزم الحكومة بتنفيذ خطط التششف واستراتيجيات إدارة المال العام وخفض العجز في الموازنة في عام 2017.

استمر تعطل عمل المجلس التشريعي منذ العام 2007، الأمر الذي أدى إلى تعميق فقدان أهم أداة رسمية للرقابة والمساءلة، بما يشمل المحاسبة على أداء السلطة التنفيذية (الرئاسة والحكومة والأجهزة الأمنية). وبات غياب دور المجلس التشريعي في الرقابة والمساءلة على أعمال الحكومة والتشريع أمراً مسلماً به، وليس وضعاً استثنائياً حتى لدى الفصائل والتنظيمات الفلسطينية، لا سيما المسككة بالسلطة. وأدى ذلك إلى استمرار حالة التنافس غير المبدئي حتى بين الأشخاص المحسوبين على النظام السياسي، واستمرار التنافس على الصلاحيات

بين مسؤولي المراكز والمسكين بالسلطة في طرفي الوطن للتحرك دون أي مساءلة فعلية. وازدادت حالات التدخل الأمني لضبط

<sup>1</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، تقرير الفساد ومكافحته فلسطين 2017، رام الله، 2018، ص ص 13-15.

<sup>2</sup> انظر: الجهاز المركزي للإحصاء <http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID=3128>

"الحيز العام" والتحكم في سقوفه، والتضييق على الإعلام والإعلاميين، وتم حجب مواقع إلكترونية، واحتجاز صحفيين ومواطنين، وتم تظهير هذه التجاوزات والاعتداءات بالقرار بقانون حول الجرائم الإلكترونية، وزادت التدخلات من قبل السلطة التنفيذية، بما فيها الأجهزة الأمنية، في منظومة القضاء.

وتبعاً لذلك، استمرت حالة فقدان الأمل والاحباط لدى المواطن الفلسطيني، وتصدرت المشاكل الاقتصادية أولويات المواطنين باعتبارها التحدي الذي يجب مواجهته في المقام الأول، بينما احتلت مشكلة وجود الفساد الأولوية الثانية، كما أظهرته نتائج استطلاع الرأي الذي نفذته ائتلاف أمان في عام 2017. وكان لافتاً تفاوت آراء الفلسطينيين بين غزة والضفة حول المشكلة التي يجب أن تحظى بالأولوية لحلها: ففي حين كانت آراء المواطنين في الضفة الغربية تركز على الأزمة الاقتصادية ومكافحة الفساد، جاءت الأولوية في قطاع غزة على مشكلة استمرار الانقسام تلتهما الأزمة الاقتصادية، ويرجع ذلك إلى آثار الانقسام البارزة على حياة المواطنين اليومية في غزة أكثر منها في الضفة.

جدول رقم (1) المشكلة الأساسية التي يجب أن تحظى بأولوية حلها من وجهة نظر المواطنين

المشكلة	الضفة الغربية	قطاع غزة	المجموع
الأزمات الاقتصادية	32%	25%	30%
وجود الفساد	32%	17%	27%
سياسات الاحتلال الإسرائيلي	18%	17%	18%
استمرار الانقسام	10%	26%	16%
عدم استكمال البنية القانونية والمؤسسية	3%	10%	6%
عدم تطوير البنية التحتية	5%	6%	5%
	100%	100%	100%

المصدر: ائتلاف امان، استطلاع رأي المواطنين الفلسطينيين السنوي حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، 2017

شكلت معطيات البيئة العامة في عام 2017 الداخلية والخارجية في مجملها بيئة غير مواتية لتعزيز وتفعيل النظام الوطني للنزاهة، حيث تداخلت العناصر والعوامل الاقتصادية والاجتماعية مع شلل المجلس التشريعي، واستمرار ضعف القضاء، واستمرار الاحتلال، وانسداد أفق التسوية السياسية، واستمرار الانقسام، وعدم إتمام المصالحة الداخلية، واستمرار التجاذبات والاستقطاب بين حركتي فتح وحماس، الأمر الذي زاد من الأعباء الملقاة على كاهل من يكافح الفساد ويعمل على صيانة النظام الوطني للنزاهة ومناعته. ويضاف إليها عدم توفر الإرادة السياسية في مكافحة شاملة وجادة للفساد، ما انعكس سلباً على التطبيق الفعلي والجاد للاستراتيجيات القطاعية وأجندة السياسة الوطنية التي أقرتها الحكومة.

## • الواقع الثقافي

تتماهى البيئة الاجتماعية والاقتصادية بالموروث الثقافي بشكل عام وإلى حد كبير مع بعض القيم الموجودة في ثقافة المنطقة العربية بشكل عام وفلسطين بشكل خاص، حيث تشكل العائلة والقبيلة أو الفصيل السياسي المرجعية الأهم في حياة المواطن بحيث يقدم انتماءه إليها، في كثير من الحالات، على انتمائه للمجتمع ككل أو للدولة، يجد الموظف الرسمي نفسه في وضع يملي عليه إثبات انتمائه لهذه القبيلة أو لفصيله السياسي من خلال تقديم الخدمة لها، وذلك على حساب الصالح العام أو على حساب القوانين والأنظمة.

أدى استمرار الموروث الثقافي إلى استمرار ثقافة الوساطة والمحسوبية والمحابة في تقديم الخدمات العامة والتعيينات إضافة إلى سوء استخدام الموارد والممتلكات العامة واستعمالها لأغراض شخصية، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع الأهلي بالرغم من اعتبارها أحد أشكال الفساد في القانون الفلسطيني.

أظهرت نتائج استطلاع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" أن 71% من المستطلعين يعتبرون أن الوساطة تساعدهم في الحصول على الخدمة، كما أفاد 34% من المواطنين أنهم طلبوا المساعدة في الحصول على خدمات عامة، وظهر فرق واضح في الضفة الغربية مقارنة مع قطاع غزة (24% في الضفة الغربية، 52% في قطاع غزة)، ما يدل على انتشار ظاهرة الوساطة في غزة بسبب ضعف العلاقة المباشرة بين دوائر تقديم الخدمات في غزة مع مراكزها بالضفة، وخاصة ما يتعلق بالشؤون المدنية والمعابر والتحويلات الطبية.<sup>3</sup>

الوساطة والمحسوبية ما زالت الافة الاجتماعية المنتشرة للحصول على الخدمات الأساسية والوظائف العامة، وازدادت في قطاع غزة بشكل خاص في مجال التحويلات الطبية وتصاريح السفر

## • واقع الفساد

يمكن التمييز بين نوعين من الفساد في المجتمع الفلسطيني. يتعلق الأول منها بانتشار مجموعة من القيم الاجتماعية مثل الوساطة والمحسوبية والمحابة، وتنتشر هذه المظاهر على وجه التحديد في تقديم الخدمات، وفي التعيينات للوظائف العامة، وفي توزيع المساعدات العينية والمالية سواء في القطاع الحكومي والأهلي على السواء. ويتعلق الثاني منها بانتشار بعض مظاهر الفساد التي تتعلق بإساءة استخدام المال العام، والرشوة، والتكسب الوظيفي. يحتل القطاع العام وفقاً لاستطلاعات الرأي التي أجراها ائتلاف النزاهة والمساءلة "أمان" مركز الصدارة في القطاعات الأكثر عرضة للفساد، كما أشارت نتائج استطلاع الرأي العام نشره المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في تموز 2017 أن 79% من المواطنين يعتقدون بوجود فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية.<sup>4</sup> ويشير الاستطلاع الرأي الذي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" إلى أن 57% من المواطنين يرون أن مستوى الفساد بمؤسسات السلطة الفلسطينية كبير، ويقول 36% منهم أنه متوسط، فيما يقول 7% فقط أنه قليل. وطبقاً لاستطلاع آراء المواطنين حول الفساد ومكافحته في فلسطين، الذي نفذته ائتلاف أمان في عام 2017، فقد أظهرت آراء المواطنين فيما يتعلق بأشكال الفساد الأكثر خطورة في فلسطين كما في الجدول التالي:

جدول رقم (2) أشكال الفساد الأكثر خطورة في فلسطين

المجموع	قطاع غزة	الضفة الغربية	شكل الفساد
26%	19%	30%	اختلاس المال العام

<sup>3</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، استطلاع الرأي العام حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين لعام 2017، صدر بتاريخ تشرين الأول 2017.

<sup>4</sup> انظر: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية في تموز 2017 <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll-64-Arabic-2017-Full%20Text%20designe.pdf>

%24	%21	%26	الرشوة مقابل تقديم الخدمة العامة أو الحصول على منفعة دون حق
%17	%16	%18	إساءة استخدام السلطة
%14	%19	%11	المساس بالأموال العامة
%10	%14	%8	إساءة الائتمان
%8	%11	%7	غسل الأموال
%100	%100	%100	المجموع

المصدر: ائتلاف أمان، استطلاع الرأي العام حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين لعام 2017، صدر بتاريخ تشرين الأول 2017.

وحول أكثر أشكال الفساد انتشاراً في المجتمع الفلسطيني، أظهر الاستطلاع أن 41% يعتقدون أن الوساطة والمحسوبية من أكثر أشكال الفساد انتشاراً، وتلتها الرشوة بـ 20% ومن ثم 16% قالوا إهدار المال العام على المصالح الخاصة. كما أوضح الاستطلاع أن أكثر المجالات تعرضاً لانتشار الوساطة والمحسوبية هي في مجال التعيينات في الوظائف العامة (62%)، تلتها في تقديم الخدمات بنسبة 20%، ومن ثم في العطاءات والتعاقد مع الموردين 11%، وأخيراً في إدارة أعمال الشركات المساهمة العامة بنسبة 7%. وأشار 34% من المستطلعين أنهم استخدموا الوساطة للحصول على خدمة ما.

أما أسباب اللجوء إلى الوساطة، فيوضحها الجدول التالي وفقاً للاستطلاع السابق:

جدول رقم (3) أسباب اللجوء إلى الوساطة من وجهة نظر المواطنين

المجموع	قطاع غزة	الضفة الغربية	سبب اللجوء إلى الوساطة
%23	%16	%27	عدم الثقة بنزاهة مقدمي الخدمات
%21	%27	%18	الخوف من عدم إمكانية الحصول على الخدمة بسبب محدودية الفرص
%16	%16	%17	ثقافة المواطن الفلسطيني الذي لا يرى خطأ باللجوء للوساطة
%16	%15	%16	الخوف من أن يأخذها شخص آخر غير مستحق
%13	%11	%14	تقصير الوقت بعدم اتباع الإجراءات البيروقراطية
%11	%14	%9	شكل من أشكال المساعدة الواجب أن يقدمها لك المعارف
%100	%100	%100	المجموع

المصدر: ائتلاف أمان، استطلاع الرأي العام حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين لعام 2017، صدر بتاريخ تشرين الأول 2017.

وأشارت تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة السنوية إلى أن استمرار الخلل الهيكلي أدى إلى حالة من الترهل والتوسع غير المدروس في الوظيفة العامة عبر السنوات الماضية، مما شكّل عائقاً للاستخدام الأمثل للموارد وأدى إلى جعل استسهال إنفاق المال العام سمة غالبية في عملية معالجة الإشكاليات التي تواجه السلطة الفلسطينية. الأمر الذي أضعف من الإرادة السياسية لوقف الاستمرار في طريقة الإنفاق الحالية التي استنزفت أموال الخزينة العامة بشكل ملحوظ، إلى جانب عدم الجدية الكاملة في تحصيل كافة الحقوق المالية من إيرادات مباشرة وغير مباشرة لصالح الخزينة العامة.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> انظر: تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/annualcorruption>

تتنوع قضايا الواردة الى هيئة مكافحة الفساد إساءة الائتمان، والاستثمار الوظيفي والتزوير والاختلاس، والكسب غير المشروع، والامتناع عن تنفيذ حكم قضائي، والرشوة، وإساءة استخدام السلطة.<sup>6</sup> ويشير وضع الملفات المقيدة منذ 2010 "انشاء الهيئة الى نهاية عام 2017 إلى؛ تم تسجيل 367 ملفا انجز منها 278 (أي حوالي 76%)، احيل منها الى محكمة جرائم الفساد 153 وتم حفظ 88 ملفا، و30 ملفا تم احوالها الى جهات الاختصاص، و7 ملفات تم ضمها بقرار قضائي، فيما بقي 89 ملفا قيد المتابعة.<sup>7</sup>

## • نشاطات مكافحة الفساد

بدأ الاهتمام في موضوع مكافحة الفساد في فلسطين منذ حوالي عشرين عاما إثر نشر تقرير هيئة الرقابة للعام 1996 والذي أشار الى بعض مجالات اهدار المال العام. وقد دعا المجلس التشريعي الفلسطيني، إلى إحالة التقرير إلى لجنة خاصة في المجلس التشريعي، وأشار تقرير تلك اللجنة عام 1997 الى وجود حالات فساد في المستويات العليا من السلطة في حينه الأمر الذي أدى الى تم تقديم استقالة الحكومة في منتصف العام 1998 وتشكيل حكومة جديدة. وبعد العام 2002، زاد الاهتمام الرسمي في قضايا الإصلاح ومكافحة الفساد وأصبح الإصلاح ومكافحة الفساد مطلباً فلسطينياً شعبياً.

اتخذت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة خطوات إصلاحية عديدة من شأنها الوقاية من الفساد والحد منه، حيث تم إقرار برنامج الإصلاح الفلسطيني الذي يعتبر الأول من حيث شموليته وذلك للعام 2004-2005 بقرار الحكومة في الجلسة رقم (43) بتاريخ 2004/9/27، حيث تناول البرنامج موضوع الإصلاح في المجال المالي، والاقتصادي، والقضاء وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والحكم المحلي، والأمن، والانتخابات العامة والمحلية، وأخيراً في مجال التعليم. وتم إصدار قانون هيئة الكسب غير المشروع والتي أنيط بها ضبط الذمة المالية لكبار المسؤولين في السلطة.

قامت حكومة تسيير الأعمال التي شكلت في العام 2007، بمجموعة من الأنشطة ذات العلاقة بالإصلاح التنظيمي والمالي وكان أهم هذه الأنشطة خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى 2008-2010. وقد بنيت هذه الخطة على سياسات وطنية معتمدة من مجلس الوزراء ومرتبطة مع أهداف السلطة الوطنية الرئيسية والمتوسطة، حيث تم في هذه الخطة ربط البرامج والأنشطة والموازنات في وثيقة واحدة. كما عمل الرئيس على إصدار قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007 الذي يتجاوب مع جزء كبير من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم تشكيل اللجنة الوطنية العليا لمكافحة غسل الأموال وفقاً للقانون الذي يحدد مهامها واختصاصاتها وعلاقتها في إطار مهمتها الأساسية في مكافحة غسل الأموال.

كما أجرت الحكومة في العامين الاخيرين 2016-2017 العديد من المبادرات والاجراءات لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد تمثلت: بإصدار أجندة السياسات الوطنية "المواطن أولاً" 2017-2022، وإجراء الانتخابات المحلية في الضفة الغربية، وحوسبة نظام الشكاوى الحكومي، وإصدار الخطة الاستراتيجية الوطنية للخدمة المدنية 2017-2022، والتوسع بالتعريف بمدونة السلوك في القطاع العام، وإصدار نظام احتساب سنوات الخدمة لموظفي الدولة، والعمل بنظام الامتحانات الالكترونية في اشغال الوظيفة العامة للموظفين الجدد، وتفعيل قانون الشراء العام، وإصدار نظام المكافآت والحقوق المالية

<sup>6</sup> المصدر السابق، ص 19

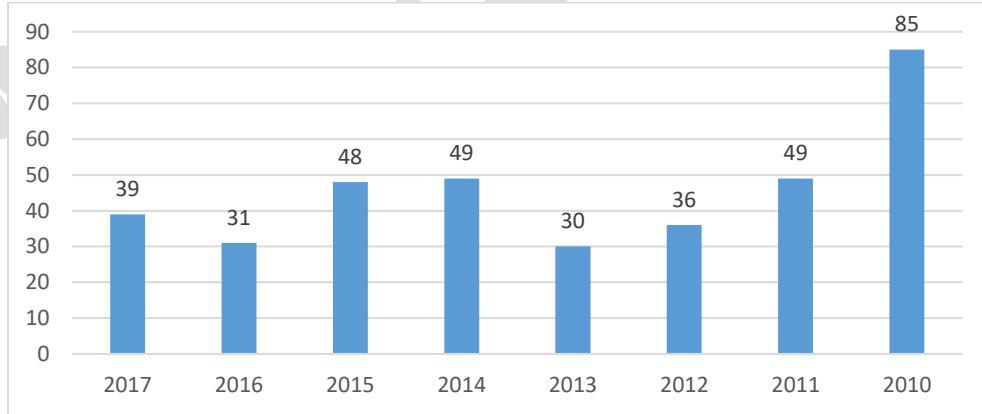
<sup>7</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 20.

لأعضاء مجالس الإدارة التي تساهم الحكومة في ادارتها، واعتماد البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، وازدياد عدد المؤسسات العامة التي تقوم بنشر تقاريرها السنوية واتاحتها على شبكة الانترنت.<sup>8</sup> ويعتبر النشاط الأبرز للسلطة الفلسطينية في مكافحة الفساد هو انشاء هيئة مكافحة الفساد في النصف الثاني من العام 2010، بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع، وفقا للقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2010. والتي منحت صلاحيات واسعة في مجال الوقاية من الفساد والتوعية والتحقيق.

أصدرت الهيئة خلال العام 2015 الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2015-2018 وهي الخطة الثانية التي تعدها الهيئة بالشراكة مع المؤسسات الحكومية وبعض منظمات المجتمع المدني. واشتملت الاستراتيجية على أربعة محاور تتمثل في: منع وقوع الفساد والوقاية منه، إنفاذ القانون والملاحقة القضائية، رفع مستوى الوعي والتثقيف والتدريب والمشاركة المجتمعية، التعاون الدولي.<sup>9</sup>

يشير وضع الملفات المقيدة لدى الهيئة، منذ 2010 "انشاء الهيئة الى نهاية عام 2017، الى أنه تم تسجيل 367 ملفا انجز منها 278 (أي حوالي 76%)، احيل منها الى محكمة جرائم الفساد 153 وتم حفظ 88 ملفا، و30 ملفا تم احوالها الى جهات الاختصاص، و7 ملفات تم ضمها بقرار قضائي، فيما بقي 89 ملفا قيد المتابعة.<sup>10</sup>

شكل رقم (1) سجل القضايا المعروضة على محكمة جرائم الفساد 2010-2017<sup>11</sup>



<sup>8</sup> انظر: الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة "أمان"، التقرير السنوي العاشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2017، رام الله، 2018، ص ص 17-28. والائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2016، رام الله، 2017، ص ص 20-32.

<sup>9</sup> انظر: الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=450>.

<sup>10</sup> انظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 20.

<sup>11</sup> المصدر السابق، ص 21.

وتمثلت أهم النشاطات التي أجرتها هيئة مكافحة الفساد توقيع اتفاقيات تعاون مع مؤسسات حكومية ومنظمات مجتمع مدني للشراك في مجال التوعية والوقاية، ونفذت 460 فعالية كمؤتمرات ودورات تدريبية وورشات عمل ولقاءات ومخيمات صيفية وكشفية ومسابقات طلابية ومعارض فنية ومناظرات وبث ومضات تلفزيونية. وأطلقت مسابقة أفضل مبادرة فنية ثقافية في موضوع مكافحة الفساد.<sup>12</sup>

قامت مؤسسات المجتمع المدني وبشكل خاص مؤسسة "أمان" بالعديد من النشاطات في مجال إصدار التقرير السنوي عن واقع الفساد ومكافحته بالإضافة الى التقارير الخاصة بواقع النزاهة ومكافحة الفساد في عدد كبير من المؤسسات العامة والقضايا ذات العلاقة إضافة الى التوعية والتدريب على مكافحة الفساد خاصة عبر برامج التدريب للموظفين الحكوميين في القطاعين المدني والامني، والاستمرار في جائزة النزاهة السنوية، وهي مجموعة من الجوائز في مجالات القطاع العام والخاص والحكم المحلي والاعلام وأفضل بحث، فيما يتعلق بمجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. كما استمرت مؤسسة "أمان" مشروع مركز المناصرة والإرشاد في تقديم الدعم والمشورة لضحايا وشهود الفساد والمبلغين عنه، وتفعيل مساءلة المسؤولين من خلال تواصل المواطنين عبر خط مجاني، واستقبال المراجعين في المركز وتقديم الاسناد لهم.

في العام 2017، زاد اهتمام الجامعات الفلسطينية بتدريس مساق تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد الذي يستند الى "الكتاب المرجعي" الذي أعده ائتلاف أمان حول النزاهة ومكافحة الفساد، وذلك في جامعات الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي قطاع غزة، وقع ائتلاف أمان ثلاث مذكرات تفاهم مع جامعات فلسطينية لتدريس المساق، ليرتفع عدد الجامعات التي وقعت تلك المذكرات مع ائتلاف أمان في قطاع غزة إلى خمس جامعات، هي: الجامعة الإسلامية، وجامعة غزة، وجامعة فلسطين، وكلية بيت المقدس، وجامعة القدس المفتوحة. أما في الضفة الغربية، فإن الجامعات التي اعتمدت هذا "الكتاب المرجعي" الذي أعده ائتلاف أمان، فهي: جامعة بيرزيت، وجامعة الخليل، والجامعة العربية الأمريكية، والكلية العصرية، وجامعة النجاح الوطنية. كما قامت جامعة القدس المفتوحة بتضمين فصول من الكتاب ضمن أحد المساقات. وقامت هيئة مكافحة الفساد عام 2017 بتوقيع مذكرات تفاهم مع 12 جامعة وكلية فلسطينية، لحثها على تدريس مساقين في مكافحة الفساد؛ واحد لطلبة كليات الحقوق بعنوان "جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني"، والثاني مساق عام لجميع طلبة الجامعات والكليات والجامعات بعنوان "مكافحة الفساد: تحديات وحلول"، علماً بأن محتوى المساقين غير جاهز بعد.<sup>13</sup>

وأعدت أمان عدداً من مدونات السلوك التي أعتمدت جزئياً أو كلياً من قبل مؤسسات حكومية رسمية. كما نشط الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة الذي قام خلال العامين 2016 و2017 بإصدار موازنة المواطن بالتعاون مع وزارات التربية والتعليم العالي والصحة والتنمية الاجتماعية، وإصدار عدد من الدراسات والمواقف المتعلقة بشفافية الموازنة وعقد مؤتمر سنوي يتعلق بالموازنة العامة وشفافية إنفاق المال العام بمشاركة المؤسسات الاهلية الشريكة مثل "مفتاح" و"أريج". كما جرى إطلاق المنتدى المدني لتعزيز الحكم الرشيد في قطاع الأمن في العام 2014 وقد عقد مؤتمره السنوي الأول بعنوان "حوكمة قطاع الأمن الفلسطيني" في منتصف العام 2018.

<sup>12</sup> المصدر السابق، ص 29 - 55.

<sup>13</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي العاشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2017، مصدر سابق، ص 19-20.

## (2) النتائج

تظهر نتائج نظام الوطني للنزاهة وجود حاجة لإدخال إصلاحات جوهرية على العديد من القطاعات والمؤسسات العامة، المسؤولة عن تقديم الخدمات أو عن إدارة المال العام، من أجل الوصول إلى نظام وطني للنزاهة قادر على توفير مناعة أو حصانة ضد الفساد وتعظيم المخاطر على ممارسة الفساد في أي من أعمدة النظام الوطني للنزاهة. تشمل هذه الإصلاحات الإطار القانوني والإطار المؤسسي والسياساتي، بالإضافة إلى تطوير أنظمة وآليات لتنظيم العلاقة بين السلطات الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وتفعيل آليات الرقابة المعتمدة في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية.

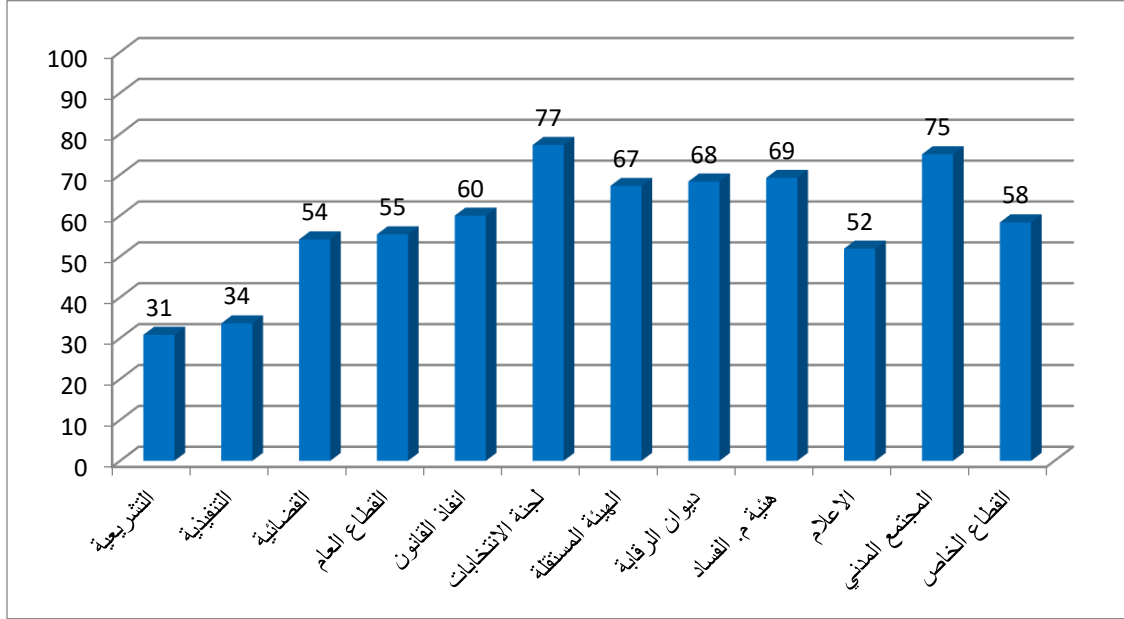
تميز النظام الوطني للنزاهة بقوة أعمدة؛ لجنة الانتخابات المركزية والمجتمع المدني وهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. فيما أوضح أن هيئات انفاذ القانون والقطاع الخاص والقطاع العام والسلطة القضائية تتمتع بقوة نسبية لحصولها على موارد واستقلال نسبي دون أن تشكل قوة دفع ملموسة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، ومع ذلك، يتم إضعاف أدائها بسبب نقاط الضعف في أعمدة أخرى وأبرزها المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية والاعلام. وتشير أوجه القصور الحرجة في جوهر النظام الوطني للنزاهة إلى أن المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية يشكلان نقاط الضعف فيه.

ما زال الإطار القانوني محدوداً، على الرغم من التطور الهام الذي حصل بإصدار قانون مكافحة الفساد العام 2010، في المقابل تشير الممارسات إلى عدم وجود فروقات ما بين القواعد القانونية في أغلب أعمدة النظام الوطني للنزاهة بسبب غياب قواعد تنظم آليات النزاهة والشفافية مما أثر بشكل ملحوظ على البعد الخاص بالحوكمة. كما أن هناك بعض نقاط الضعف وهناك فجوات كبيرة بين القانون والممارسة في العديد من الأعمدة، وعلى الأخص المجلس التشريعي وهيئات انفاذ القانون والسلطة القضائية والمجتمع المدني والسلطة التنفيذية.

### أعمدة النظام الوطني للنزاهة للعام 2018

تشير نتائج هذه الدراسة (النظام الوطني للنزاهة) إلى أن لجنة الانتخابات المركزية قد حصلت على أعلى العلامات (77 درجة) يليها المجتمع المدني بـ 75 درجة، ثم هيئة مكافحة الفساد بـ 69 درجة وديوان الرقابة المالية والإدارية بـ 68 درجة والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بـ 67 درجة ما بين أعمدة النظام الوطني للنزاهة الاني عشرة، فيما حصل العمود الخاص بالمجلس التشريعي والعمود الخاص بالسلطة التنفيذية على علامات متدنية (31 و34 على التوالي) ويعود ذلك إلى ضعف دورهما في مكافحة الفساد وذلك بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي وعدم قيامه بمهامه الرقابية على الحكومة المؤسسات العامة الأخرى، وغياب الخطة الحكومية لمكافحة الفساد وعدم احترام الحكومة لمبادئ الشفافية في عملها وعدم اكتمال قيم النزاهة كمدونة السلوك الخاصة بالوزراء، وكذلك لأعضاء المجلس التشريعي. انظر الشكل التالي.

شكل رقم (2) علامات اعمدة النزاهة للعام 2018



وكما يشير الشكل أعلاه، حصلت ستة أعمدة على علامات متقدمة (ما بين 60-79) اثنان منها تجاوزا درجة السبعين وهما (لجنة الانتخابات المركزية والمجتمع المدني)، وثلاثة أعمدة حصلت على علامات في أعلى درجات الستين وهي هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق الانسان، فيما حصل العمود الخاص بهيئات انفاذ القانون على علامة (60). حصلت أربعة أعمدة على علامات متوسطة وهي القطاع الخاص (58) والقطاع العام (55)، والسلطة القضائية (54) والاعلام (52). فيما حصل كل من المجلس التشريعي (31)، والسلطة التنفيذية (34) على علامات متدنية الامر الذي يؤثر بشكل كبير على النظام الوطني للنزاهة واحداث تحول في بنيته.

ويمكن إجمال نقاط الضعف والقوة في الاعمدة الثلاثة عشر كما يلي:

- المجلس التشريعي: أثر استمرار حالة الانقسام الفلسطيني بين الضفة والقطاع منذ منتصف عام 2007 بشكل سلبي على دور المجلس التشريعي الرقابي. وعلى الرغم من وجود تنظيم جيد لقواعد منع تضارب المصالح إلا أن قواعد وآليات ضمان نزاهة عمل أعضاء المجلس التشريعي ما زالت محدودة لغياب مدونة سلوك خاصة بالنواب وقواعد للهدايا والضيافة، وآليات محددة لعمل النواب بعد انتهاء ولايتهم أو الكشف عن اتصالاتهم بجماعات الضغط.
- السلطة التنفيذية: تولى السلطة التنفيذية الأهمية لمحاربة الفساد كونه مطلباً شعبياً، فيما غابت مساءلة الحكومة البرلمانية بسبب تعطيل عمل المجلس التشريعي. ويتوفر لمجلس الوزراء الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة للقيام بعمله، لكنه يفتقر لنظام يحدد مفهوم وطبيعة الملفات الحكومية وتصنيفها، وإلى وجود تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات. التزم أعضاء الحكومة بتقديم اقرارات الذمة المالية إلا أن هذه الاقرارات لا يتم الافصاح عنها، وتغيب قواعد قانونية لتنظيم الافصاح عن الهدايا والانتقال للعمل في القطاع العام بعد إنهاء المنصب السياسي في الحكومة.

- **القضاء:** أثر تقديم استقالة رئيس مجلس القضاء الأعلى كشرط مسبق للتعين على استقلالية السلطة القضائية، كما تحد الثقافة المحافظة داخل مجلس القضاء الأعلى من نشر وتوفير المعلومات المتعلقة بعمل المجلس كالإجراءات التأديبية المتخذة بحق القضاة، وتنحي القضاة عن النظر في قضايا فيها تضارب مصالح، ونشر التقرير السنوي على موقعه الإلكتروني في الوقت المناسب، بالإضافة إلى الإفصاح عن الأصول المالية للقضاة.
- يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي، إلا أنهما يبقيان قاصران دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن اقرارات الذمة المالية وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك القضاة الخدمة في الجهاز القضائي. فيما تماطل أو تمتنع الجهات الأمنية والمدنية عن تنفيذ قرارات المحاكم.
- **القطاع العام:** أُقرت مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية، ويجري تدريب وتوعية الموظفين عليها. في المقابل لم يتم وضع قواعد تنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن اقرارات الذمة المالية لكبار الموظفين فيها (كرؤساء الهيئات العامة) وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك الوظيفة العامة. تمتلك معظم المؤسسات الحكومية والوزارات مواقع الكترونية وقاعدة بيانات، وتعلن عن بعض القضايا كالعطاءات والوظائف الشاغرة، لكن لا يتم الإعلان عن وظائف الفئات العليا. وتختلف المؤسسات بمدى التزامها بتمكين المواطن من الحصول على المعلومات.
- **هيئات إنفاذ القانون:** جرى تشكيل دائرة التفتيش على أعضاء النيابة العامة في العام 2017 لكن من غير واضح مدى فاعليته. ما زالت تبعية النيابة العامة غير محسومة بعد من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على طبيعة عملها من حيث مرجعيتها واستقلاليتها. لا يتم الإفصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحهم. كما لا توجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة في مؤسسات انفاذ القانون.
- ما زالت آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة والتماس الانصاف من الناحية العملية لدى جهاز الشرطة محدودة. لا تتوفر معلومات حول الإجراءات المتخذة في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما.
- **لجنة الانتخابات المركزية:** تلتزم لجنة الانتخابات بنشر كافة قراراتها والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية ومحاضر اجتماعاتها ونشاطات اللجنة المختلفة ومواعيد العمليات الانتخابية على موقعها الإلكتروني. وتجري شركة تدقيق خارجي التدقيق على لجنة الانتخابات، كما تخضع اللجنة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية. تمتلك اللجنة الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، ولدى اللجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة.
- ولا يتضمن القانون أو مدونة اعضاء لجنة الانتخابات قيوداً على التعيين بعد الخروج من عضوية اللجنة أو النص على قواعد تنظم الهدايا، وتفتقد مدونة للعاملين في اللجنة. بالإضافة الى عدم الإفصاح عن أصول أعضاء اللجنة والعاملين وممتلكاتهم.

- **الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم):** تمتلك الهيئة الموارد الكافية للقيام بأنشطتها حيث تعتمد موازنتها بشكل كبير على المانحين. وتقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولرئيس الوزراء ورئيس المجلس التشريعي. تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني، وثقة الجمهور الفلسطيني. تنشر الهيئة خطته عملها وميزانيتها وأعمالها. لكن توجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية وبعض الأمور الداخلية، وتغيب أحكام قانونية تنظم حصول الجمهور على المعلومات. جرى تبني مدونة سلوك لتنظيم قواعد العمل وتعارض المصالح، كما لا توجد قواعد محددة للكشف عن أصول مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين وموظفيها.
- **ديوان الرقابة المالية والإدارية:** تتوفر لديوان الرقابة المالية والإدارية أحكام قانونية معقولة لحماية استقلاليتها. لكن جرى إنهاء عمل رئيسه السابق قبل انتهاء المدة القانونية المحددة في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية. يضعف عدم فهم موضوع الاستقلالية من قبل السلطة التنفيذية من فعالية ودور الديوان في تعزيز النظام الوطني للنزاهة. ينشر الديوان التقارير السنوية بشكل متأخر، كما ينشر التقارير الربع السنوية أحيانا على الموقع الإلكتروني، وأصدر الديوان مدونة السلوك المهني تشمل قواعد لمنع تضارب المصالح والهدايا لكن المدونة غير مفعلة بشكل كامل. فيما لا تصدر توصيات الديوان بالصيغة الالزامية للمؤسسات العامة للأخذ بها.
- **هيئة مكافحة الفساد:** تتوفر لهيئة مكافحة الفساد احكام قانونية لحماية العاملين فيها ومنحهم الحصانة وبالحمية من الملاحقات القضائية جراء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون، وبصلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد تتعلق بوضع الاجراءات الوقائية. أقرت الهيئة بالتشاور والتعاون مع الاطراف ذات العلاقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2015-2018 وتقوم بالتحقيق في قضايا الفساد وبنشاطات توعوية بالتعاون مع بعض المؤسسات الحكومية والأهلية. تتوفر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها تتضمن قواعد تضارب المصالح أو قواعد بشأن الهدايا. لكن لم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح لرئيس الهيئة وجميع العاملين فيها الإفصاح عن أصولهم المالية. ولا توجد قيود محددة على التعيين بعد خروج موظفي الهيئة من وظيفتهم. ولا ينص القانون على وضع قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة بغية ضمان استقلاليتها وحياديتها.
- **الاعلام:** تمنح التشريعات الفلسطينية الفرصة للتعددية في وسائل الإعلام والنفذ إليه من قبل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. لكن قوانين التشهير متشددة والتي كان آخرها قانون الجرائم الالكترونية، حيث ما زالت تفرض عقوبات سالبة للحرية. وعلى الرغم من التوسع خلال العامين 2016 و2017 في عدد البرامج الاذاعية والتلفازية في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة، إلا أن وسائل الاعلام لا تتناول قضايا الفساد بشكل مهني وعرضها للجمهور. ويرجع غياب التحقيقات في الاعلام الفلسطيني لخلو وسائل الاعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي. تؤثر الرقابة الإعلامية بشكل سلبي لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم.

تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند الى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين تشمل كافة العاملين في مجال الصحافة لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في الخروقات للمدونة أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.

- المجتمع المدني: تمنح القواعد القانونية منظمات المجتمع المدني الحماية، وتمارس نشاطاتها ضمن مساحة معقولة. كما تلتزم غالبية منظمات المجتمع المدني تقارير إدارية ومالية تدور في معظمها حول أنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها إلى الجهات الحكومية المختصة والمناحين.

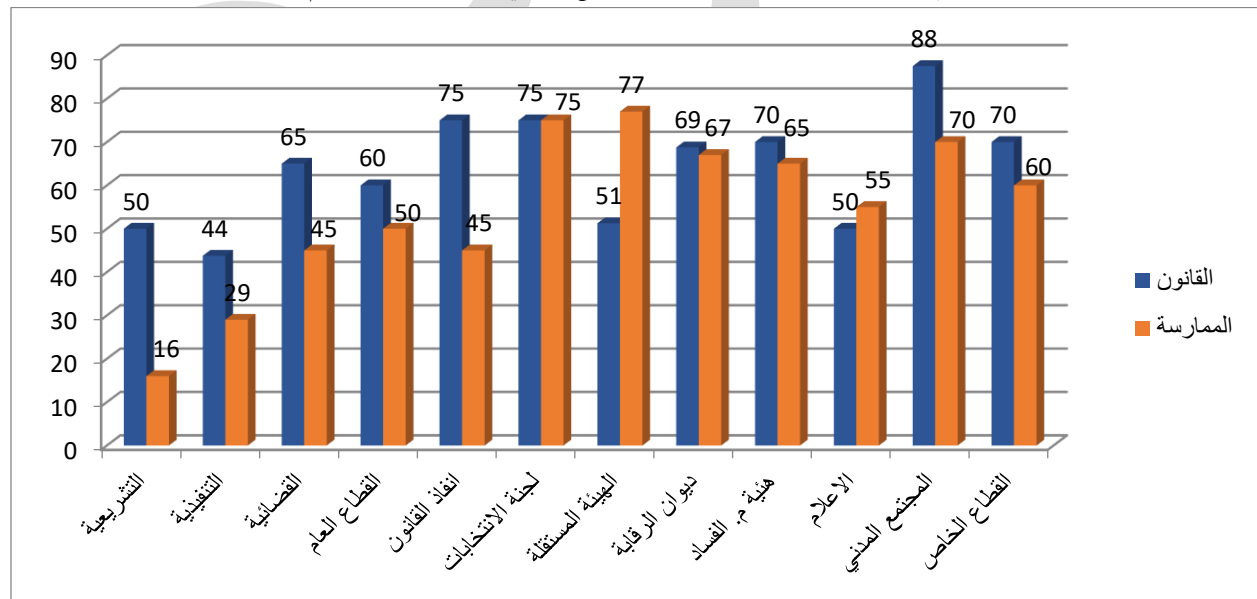
يعاني كثير من المنظمات الأهلية من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الإدارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها دون رقابة فعالة من مجالس ادارتها. وما زال الالتزام بمدونة سلوك المنظمات الأهلية ضعيفا. كما ما زالت الجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها متواضعة. لكنها ساهمت بجهود ومبادرات الإصلاح المختلفة، وضغطت لأجل إنشاء هيئة مكافحة الفساد وتفعيلها.

- قطاع الأعمال التجارية " القطاع الخاص ": ما زالت مسألة تطبيق مدونات السلوك لم تأخذ الجدية اللازمة ضمن خطط وبرامج الشركات سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت العائلية الصغيرة ومتناهية الصغر، أم بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة تعود في ذلك بالأساس إلى قديم قانون الشركات.

وما زالت النظرة لدى شركات القطاع الخاص بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد بحاجة للعمل على تغييرها. على الرغم من اتساع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص.

يوضح الشكل أدناه التفاوت في القواعد القانونية الناظمة لأعمدة النظام الوطني للنزاهة؛ فقد حصل كل من المجتمع المدني ولجنة الانتخابات وهيئات انفاذ القانون وديوان الرقابة المالية الإدارية والسلطة القضائية على علامات مرتفعة نسبيا، فيما حصل كل من الهيئة المستقلة والاعلام والسلطة التنفيذية والمجلس التشريعي على علامات منخفضة نسبيا.

شكل رقم (3) علامات اعمدة النزاهة حسب قطاع التشريعات والممارسات للعام 2018



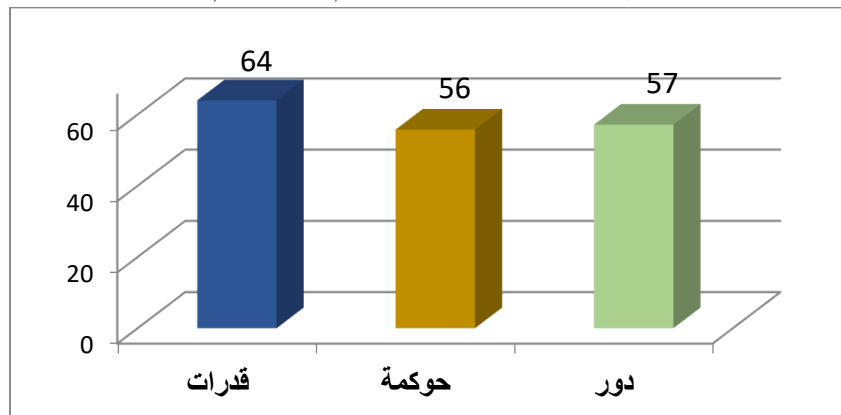
أما في قطاع الممارسات، كما يظهر الشكل رقم 3 أعلاه، فقد حصلت كل من الهيئة المستقلة لحقوق الانسان ولجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد على علامات متقدمة. في المقابل حصل المجلس التشريعي على علامة متدنية جدا (16)، وحصلت السلطة التنفيذية على علامة متدنية (29). فيما حصلت كل من السلطة القضائية والقطاع العام وهيئات انفاذ القانون والاعلام على علامات متوسطة تراوحت ما بين 45-55 نقطة.

يظهر الشكل أعلاه أن الهيئة المستقلة لحقوق الانسان ارتفعت علامات الممارسة فيها مقارنة بعلامات القانون التي حصلت عليها في العام 2018 بمقدار 26 نقطة، كما ارتفعت علامات الممارسات مقارنة بعلامات التشريعات بمقدار خمس نقاط في العمود الخاص بالإعلام. فيما تساوت علامات الممارسات والقانون في العمود الخاص بلجنة الانتخابات المركزية. في المقابل، انخفضت علامات الممارسة مقارنة بعلامة القانون بشكل متفاوت في تسعة أعمدة ما يشر الى انها لم تقم بعكس الامكانيات القانونية الى ممارسة فعالة في حماية نظام النزاهة ومكافحة الفساد. وقد بلغ الفارق 34 نقطة ما بين علامات القانون والممارسة (50 مقارنة بـ 16) في عمود المجلس التشريعي، و30 نقطة في عمود هيئات انفاذ القانون (45 مقارنة بـ 75)، وبلغ 20 نقطة في عمود السلطة القضائية (45 مقارنة بـ 65)، و18 نقطة في العمود الخاص بالمجتمع المدني (70 مقارنة بـ 88)، و15 نقطة في عمود السلطة التنفيذية (29 مقارنة بـ 44). فيما انخفضت بقدر خمس نقاط في العمود الخاص بهيئة مكافحة الفساد ونقطتين في العمود الخاص بديوان الرقابة المالية والإدارية.

### أبعاد النظام الوطني للنزاهة (القدرات والحوكمة والدور)

حصل البُعد الخاص بقدرات أعمدة النظام الوطني للنزاهة على علامات أعلى من بقية الأبعاد الأخرى، بفارق 7 نقاط عن البُعد المتعلق بدور مؤسسات نظام النزاهة وثمانية نقاط مقارنة مع البُعد الخاص بالحوكمة. ويعود هذا الفرق لارتفاع علامات الأعمدة مثل هيئة مكافحة الفساد والهيئة المستقلة لحقوق الانسان والقطاع الخاص ولجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئات انفاذ القانون والمجتمع المدني التي حصلت عليها في مجال الممارسة. وارتفاع علامات هيئة مكافحة الفساد والمجتمع المدني والسلطة القضائية مقارنة ببقية الأعمدة في مجال القانون المتعلق بالموارد. يظهر الشكل التالي أن البُعد الخاص بالحوكمة (الذي يقيس الشفافية والمساءلة وآليات النزاهة) قد حصل على أدنى العلامات ما بين الابعاد الثلاث للنظام الوطني للنزاهة ما يتطلب النظر بجديّة الى مكونات الحوكمة في كافة أعمدة النزاهة، ومنح أعمدة نظام النزاهة الوطني عناصر الوقاية التي تحتاجها لتعمل بفاعلية وكفاءة.

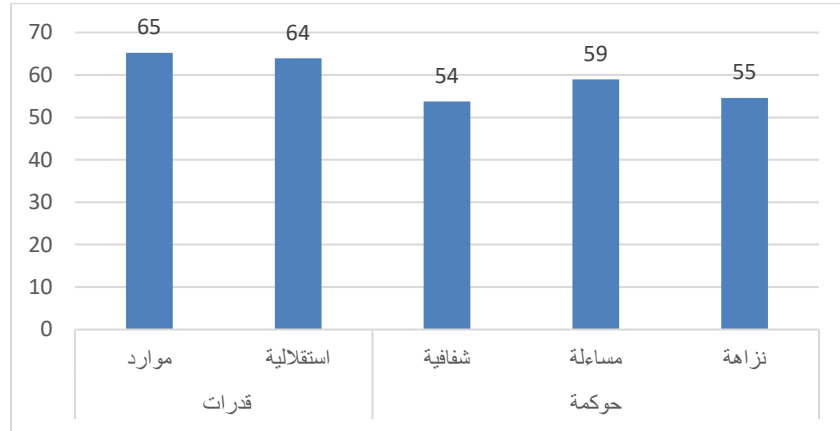
شكل رقم (4) متوسط علامات ابعاد نظام النزاهة للعام 2018





حصلت علامات الركن الخاص بالموارد على علامات مرتفعة متقدم لتمكن أغلب المؤسسات الحكومية من الحصول على أموال "كافية" لممارسة عملها، فقد حصلت كل من الهيئة المستقلة لحقوق الانسان وهيئة مكافحة الفساد على علامات مرتفعة جدا، فيما حصلت كل من السلطة القضائية وهيئات انفاذ القانون ولجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية والمجتمع المدني والقطاع الخاص على علامات مرتفعة. كما حصلت السلطة التنفيذية والقطاع العام والاعلام على علامات متوسطة. في المقابل حصل المجلس التشريعي على علامة متدنية.

شكل رقم (6) متوسط علامات تصنيفات بُعدي نظام النزاهة (القدرات والحوكمة) للعام 2018



وكما يظهر الشكل رقم (6) أعلاه، انخفضت علامة الركن الخاص بالاستقلالية بمقدار درجة واحدة مقارنة بالركن الخاص بالموارد. وبرزت لجنة الانتخابات في هذا البُعد حيث حصلت على 88 درجة، فيما حصل كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص على علامة (75 درجة) وديوان الرقابة المالية والإدارية على 68 درجة، وحصلت خمسة أعمدة على 63 درجة وهي المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والهيئة المستقلة لحقوق الانسان وهيئة مكافحة الفساد. في المقابل حصل كل من القطاع العام وهيئات انفاذ القانون والاعلام على 50 درجة.

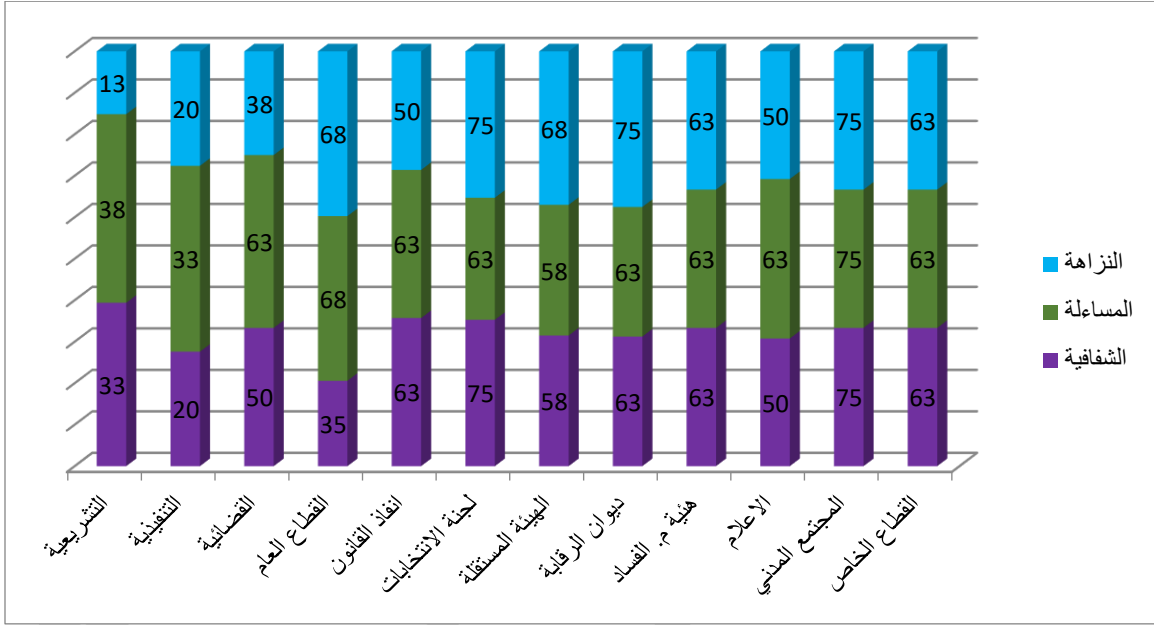
حصل الركن الخاص بالشفافية على العلامة الأضعف من بين الأبعاد الأخرى سواء كانت تلك المؤشرات الدالة على القانون أو الممارسة (54 و52 على التوالي) لغياب قانون الحق على المعلومات والنقص الواضح في القدرة على الحصول على المعلومات في أغلب أعمدة النظام الوطني للنزاهة. فيما يلاحظ الضعف على العلامات التي حصلت عليها المؤشرات الخاصة بآليات النزاهة خاصة تلك المؤشرات الدالة على الممارسة (51) لغياب مدونة سلوك لأعضاء أو العاملين في بعض الأعمدة كمجلس الوزراء والمجلس التشريعي. وغياب قواعد تتعلق بالإفصاح عن المصالح، وغياب قواعد تتعلق بالهدايا، وآليات انتقال السياسيين والموظفين العمامين ما بين القطاع العام والقطاع الخاص، وكذلك عدم اعلان أو تسجيل حالات خرق القواعد الاخلاقية في مؤسسات السلطة الفلسطينية.

توضح العلامات الخاصة بركن المساءلة، كما يظهر الشكل أدناه، وجود تحسن في بعض أعمدة النظام الوطني للنزاهة، فقد حصلت ثمانية أعمدة على علامات مرتفعة منع سبعة حصلت على علامة 63 هي: السلطة القضائية والقطاع العام وهيئات

انفاذ القانون ولجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد والاعلام والقطاع الخاص. فيما حصل عمود المجتمع المدني على علامة 75.

في المقابل حصل عمود المجلس التشريعي على علامة متدنية جدا (13 درجة)، وعمود السلطة التنفيذية على علامة متدنية (33 درجة)، وحصلت الهيئة المستقلة على (58 درجة)؛ يعود انخفاض علامة الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في مجال المساءلة إلى غياب قواعد قانونية تحدد آليات مساءلتها أمام المجلس التشريعي أو الرئيس، فيما يعود انخفاض علامات السلطة التنفيذية لعدم خضوع السلطة التنفيذية لرقابة المجلس التشريعي المعطل واغلاق باب التشاور مع منظمات المجتمع المدني.

شكل رقم (7) معدل علامات أركان الحوكمة حسب كل عمود للعام 2018



كما يشير الشكل أعلاه الى أن هناك تفاوت واضح بين اعمدة النظام الوطني للنزاهة في الركن الخاص بالشفافية فقد حصلت ستة مؤشرات على علامات مرتفعة؛ اثنان منهم حصلوا على علامة 75 هما لجنة الانتخابات المركزية والمجتمع المدني، والاربعة الباقية حصلت على علامة 63 وهي هيئات انفاذ القانون وهيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية والقطاع الخاص. فيما حصلت ثلاثة أعمدة على علامات متوسطة وهي الهيئة المستقلة (58) وكل من السلطة القضائية والاعلام حصلت على علامة (5). وحصل كل من القطاع العام (35) والمجلس التشريعي (33)، كما حصلت السلطة التنفيذية على علامة متدنية جدا (20) وهي الأدنى من بين العلامات التي حصلت عليها أعمدة نظام النزاهة الاثني عشر. كما تشير العلامات التي حصل عليها كل من المجلس التشريعي والقطاع العام إلى ضعف الشفافية في عملها واطلاع الجمهور عليه.

حصل كل من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على علامات متدنية جدا في الركن الخاص بالنزاهة لغياب قواعد تتعلق الافصاح عن الهدايا، وغياب تنظيم الانتقال للعمل في قطاع أخرى، أما المؤشرات التي ترصد الممارسة فقد حصلت على علامات متدنية جدا في كل من المجلس التشريعي، والسلطة القضائية، والسلطة التنفيذية.

## (3) الأولويات والتوصيات

### الأولويات

خلصت الدراسة إلى وجود عدد من الأولويات التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار لبناء النظام الوطني للنزاهة في فلسطين، ويأتي في مقدمتها كأولوية أولى إعادة الحياة للمجلس التشريعي باعتباره المؤسسة الأولى المسؤولة عن رقابة ومساءلة السلطة التنفيذية.

أما الأولوية الثانية أهمية تعزيز استقلالية الجهاز القضائي الفلسطيني، وتطوير قواعد آليات اختيار رئيس مجلس القضاء الأعلى، ووقف التدخلات في عمل الجهاز القضائي، واحترام قرارات القضاء والعمل على تنفيذها من قبل جميع الأطراف.

وتبرز كأولوية ثالثة الاستمرار في العمل على بناء منظومة قيم تنبذ الوساطة والمحسوبية وترفع درجة وعي المواطنين في الحفاظ على المال العام.

أما الأولوية الرابعة على مؤسسات المجتمع المدني تحفيز الإرادة السياسية لدى القائمين على السلطة الوطنية لاعتماد مبادئ الشفافية والنزاهة ومكافحة مظاهر الفساد في العمل العام. وفي هذا المجال ينبغي استثمار توقيع دولة فلسطين على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للالتزام بتطبيقها، وتوسيع المشاركة في تنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة الفساد في السلطة الوطنية.

وكأولوية خامسة فإن هناك حاجة للعمل على استكمال تعديل التشريعات لتتواءم مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خاصة قانون الحق في الحصول على المعلومات.

وأخيرا وكأولوية سادسة، تفعيل مدونات السلوك والأخلاقيات في أعمدة نظام النزاهة من ناحية، تبني تسجيل المصالح من خلال افصاح السياسيين وكبار موظفي السلطة، والافصاح عنها سواء كان الافصاح الدوري أو غير الدوري كالهدايا والضيافة والسفر والامتيازات التي يحصلون عليها بالإضافة إلى بروز أو امكانية بروز تضارب مصالح حال نقاش أو عرض قضية ما في مؤسساتهم بحكم مناصبهم، ووضع قواعد لانتقال موظفي الدولة للعمل في القطاع الخاص.

## التوصيات

في ضوء الأولويات التي خلصت إليها الدراسة، فإنها توصي بما يلي كمتطلبات لتعزيز نظام النزاهة الوطني الفلسطيني وجعله أكثر فعالية:

1. إنهاء الانقسام السياسي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وتوحيد عمل المؤسسات الفلسطينية له أهمية خاصة في تعزيز النظام الوطني للنزاهة، والحد من إمكانية التهرب من المساءلة والمحاسبة الشعبية عن طريق الانتخابات.
2. إعادة الحياة للمجلس التشريعي الفلسطيني باعتباره أبرز مؤسسات الرقابة والمساءلة وركناً أساسياً في النظام الوطني للنزاهة.
3. على مجلس الوزراء الفلسطيني إعداد وقيادة خطة وطنية شاملة لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في عمل مؤسسات الحكم انسجاماً مع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تقودها هيئة مكافحة الفساد إشرافاً وتنفيذاً.
4. على المشرع الفلسطيني القيام بمواءمة كافة التشريعات الفلسطينية بما يتفق مع ما جاء في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سواءً من حيث تجريم جميع مظاهر الفساد أو تشديد العقوبات المفروضة على هذه الجرائم، وإصدار التشريعات والأنظمة الخاصة بتجنب تضارب المصالح وآليات الإفصاح عند وجودها في القطاع العام.
5. على مجلس الوزراء الإسراع بتقديم مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات لرئيس السلطة الفلسطينية لإصداره.
6. على مجلس الوزراء إصدار التعليمات الخاصة بالإفصاح عن الهدايا والضيافة للموظفين. والاستمرار في برامج التدريب للموظفين العاملين على قواعدها.
7. على مجلس الوزراء والمجلس التشريعي إصدار مدونات سلوك لأعضاء مجلس الوزراء، وأعضاء المجلس التشريعي، تحديد إجراءات تنظيمية تضبط قبول الهدايا والضيافة المعروضة على الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي وكبار موظفي القطاع العام. وتنظيم السجلات المتعلقة بها كسجل الإفصاح غير الدوري والهدايا والضيافة.
8. على مجلس الوزراء والمجلس التشريعي إصدار تعليمات واضحة تنظم عمل الوزراء وكبار موظفي الدولة وأعضاء المجلس التشريعي في القطاع الخاص بعد مغادرتهم القطاع العام.
9. على هيئة مكافحة الفساد ومجلس الوزراء تحويل تقديم اقرارات الذمة المالية لفئات معينة خاصة السياسيين؛ كرئيس السلطة ورئيس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم وأعضاء المجلس التشريعي، من عملية سرية إلى علنية من خلال الإفصاح عنها في سجل "المصالح" وفق آليات وأجال محددة بحيث يتاح لوسائل الاعلام والمواطنين الاطلاع عليها.
10. على نيابة مكافحة الفساد (هيئة مكافحة الفساد) الإسراع في انجاز ملفات التحقيق الموجودة لديها وإحالتها لمحكمة قضايا الفساد، وانجاز القضايا التي أخذت حيزاً في الرأي العام الفلسطيني.
11. إنشاء لجنة جودة الحكم في القطاع العام، تتكون من شخصيات عامة ذات مصداقية وعلى معرفة ودراية في شؤون الحكم، للنظر في تعيينات المرشحين للوظائف العليا في القطاع العام.
12. على هيئة مكافحة الفساد إصدار النظام الخاص المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد لحماية المبلغين عن الفساد وحمايتهم من الادعاء المضاد والضرر الشخصي والوظيفي.

13. على مجلس الوزراء متابعة تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوية والخاصة لما فيها من ملاحظات وتوصيات لتصويب الاخطاء، ووقف حالات إهدار المال العام، وتعزيز اقامة النظام الوطني للنزاهة.
14. على اعضاء مجالس ادارة مؤسسات المجتمع المدني تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في دعم قيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية في المجتمع الفلسطيني، ومساعدة المؤسسات القاعدية للقيام بدور مباشر في خلق الوعي بأهمية هذه القيم والمبادئ، من جهة، وبالمخاطر المترتبة على مظاهر الفساد، من جهة أخرى، بالإضافة الى تطوير وتنفيذ ما ورد في مدونات السلوك، والعمل بموجها من قبل العاملين في هذه المنظمات.
15. على الجمعيات العمومية ومجالس الادارة في مؤسسات المجتمع المدني تفعيل دورها في الرقابة على عمل مؤسساتها، وعدم ترك تغول الجهاز التنفيذي في هذه المؤسسات بالقرار داخل المؤسسة، والتصرف في امكانياتها دون رقابة فعالة.
16. على مجلس الوزراء تمكين الاعلام من حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد حتى يتمكن من القيام بالدور المناط به في مجال مكافحة الفساد، وتشجيع المؤسسات الاعلامية ورؤساء تحريرها الصحفيين على القيام بإجراء التقارير الاستقصائية لكشف قضايا الفساد.

# (5) أعمدة النظام الوطني للنزاهة

## 1. السلطة التشريعية: المجلس التشريعي الفلسطيني

### المخلص

استمر توقف المجلس التشريعي عن القيام بدوره النيابي الشامل للضفة والقطاع والذي حصل، منذ منتصف عام 2007، بسبب الصراع على السلطة الأمر الذي أدى إلى الانقسام المؤسسي للسلطة ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تراجع دور المواطن في اختيار ممثليه بسبب عدم إجراء الانتخابات العامة في موعدها؛ كل أربع سنوات. تم إصدار عدد من القرارات بقوانين عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بما فيها قوانين الموازنة العامة بما سمح للأطراف التنفيذية المسؤولة في كل من الضفة وغزة بالتحكم في الموازنة العامة إقراراً وتنفيذاً دون رقابة<sup>14</sup>. حال الانقسام السياسي دون وجود أية فعالية للمجلس التشريعي، حيث يجتمع أعضاء قطاع غزة من كتلة حماس فقط في المقابل لا يعقد المجلس اجتماعات رسمية الضفة الغربية، وفي الحالتين فإن الشرعية مفقودة وفقاً للقانون. وعليه فإن قواعد وآليات ضمان نزاهة عمل أعضاء المجلس التشريعي ليست ذات جدوى في الضفة في حين أن قواعد منع تضارب المصالح، وغياب واضح لمدونة سلوك خاصة بالنواب وقواعد للهدايا والضيافة، وتفرغ الأعضاء للعمل البرلماني في الضفة ليست مضمونة فيما مجموعة حماس البرلمانية التي تجتمع لوحدها ليست مضمونة من حيث مساءلتها بسلطة من نفس الحزب.<sup>15</sup>

### البنية والتركيبية:

يتشكل المجلس التشريعي من 132 نائباً موزعين على كتل وقوائم انتخابية هي: كتلة حماس "التغيير والإصلاح"، وكتلة فتح، وقائمة الشهيد أبو علي مصطفى، وقائمة الطريق الثالث، وقائمة البديل، وقائمة فلسطين المستقلة، وعدد من الأعضاء المستقلين.

وللمجلس هيئة رئاسة تتألف من رئيس المجلس ونائبين وأمين سر. يمارس المجلس عمله من خلال جلسات عامة و14 لجنة دائمة متخصصة تضم أعضاء المجلس من غير هيئة المكتب والوزراء. وللمجلس الحق في تشكيل لجان تقصي حقائق.

<sup>14</sup> انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، تقرير الفساد ومكافحته فلسطين 2017، رام الله، 2018، ص 45.  
<sup>15</sup> في قطاع غزة، عقد أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير "حماس" خلال العام 2017 في دورته غير العادية الرابعة/الخامسة (18) جلسة، وأقر خلالها (20) قانوناً والقراءات المختلفة و(39) قراراً. وعقدت لجان المجلس عقدت (93) اجتماعاً و(55) جلسة استماع لمسؤولين حكوميين، واستقبل (477) شكوى، ووجهت اللجان (549) مراسلة لجهات حكومية. انظر: مجلة البرلمان الصادرة، العدد 233، المجلس التشريعي في قطاع غزة، 2018، ص 6.

المجلس التشريعي				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/41	25	15
الاستقلالية			100	25
الشفافية	الحوكمة	100/28	50	15
المساءلة			50	25
النزاهة			25	0
الرقابة على السلطة التنفيذية	الدور	100/20	25	25
الاصلاحات القانونية			15	15
المعدل العام للعمود:			100/31	

### الموارد (القانون)

الى أي مدى تتوفر أحكام قانونية مطبقة على منح السلطة التشريعية ما تحتاجه من موارد مالية وبشرية وبنية تحتية أساسية كافية من اجل الاطلاع بواجباتها بفعالية.  
الدرجة: 25

لا توجد قواعد قانونية تنص على منح السلطة التشريعية ما تحتاجه من موارد مالية خاصة في ظل غياب قانون السلطة التشريعية، ويعتبر قانون تنظيم الموازنة رقم 7 لسنة 1998 المجلس التشريعي إحدى المؤسسات العامة التي عليها التقيد التام بالتعليمات الموضوعة من دائرة الموازنة في وزارة المالية. فيما تُمنح الأولوية في عملية التخصيص للحكومة بحيث تضع الموازنة العامة بناء على الأولويات التي وضعتها.

منح قرار المجالس التشريعي رقم (110) الصادر عن المجلس التشريعي في العام 1996 الاستقلالية لموازنة السلطة التشريعية، حيث ينص على أن "موازنة المجلس التشريعي السنوية موازنة مستقلة تماماً وتدرج ضمن الموازنة العامة للسلطة كبنء واحد، وكان المجلس قد اقترح أن تتم رقابتها وتدقيقها والعمل بها وفق نظام خاص يقرره المجلس التشريعي الفلسطيني. لكن النظام لم يصدر وبقيت العلوية لقانون تنظيم الموازنة الصادر في العام 1998 في التطبيق وبقيت موازنة المجلس التشريعي تتأثر بتقديرات السلطة التنفيذية وأولوياتها وعملياً يعاني المجلس التشريعي من ضغوط مالية على أعماله.

### الموارد (الممارسة)

إلى أي درجة من حيث الممارسة تتوفر للسلطة التشريعية الموارد الكافية للاضطلاع بواجباتها  
الدرجة: 15

توضع موازنة كافية (تغطي مستلزمات العمل البرلماني) من قبل الأمانة العامة للمجلس التشريعي، لكن الاشكالية تكمن في عدم التزام السلطة التنفيذية بإصدار الحوالات المالية الشهرية بشكل منتظم، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة، كما حصل ذلك مع جمع مراكز المسؤولية، وفي غالب الأحيان تكون ناتجة عن الوضع المالي غير المستقر للسلطة الفلسطينية. وقد تم قطع رواتب بعض النواب من قبل الحكومة لأسباب سياسية.

وفي قطاع غزة، فإن ميزانية المجلس التشريعي خاضعة لتقدير وزارة المالية في غزة، حيث تعد وزارة المالية مشروع الموازنة وتقوم للجنة الإدارية في قطاع غزة بتقديم رأيها فيه. وتعد موازنة المجلس التشريعي غير كافية للقيام بعمل<sup>16</sup>. يبلغ موظفو الامانة العامة 328 موظفا وفقا لإحصائيات العام 2017، منهم 157 موظفا في قطاع غزة؛ وهم مستنكفين عن العمل منذ العام 2007 بقرار صادر عن ديوان الموظفين العام بسبب الانقسام السياسي. ويعتبر عدد الموظفين كافيا من حيث العدد الا أن النوعية بحاجة الى مراجعة وإعداد تأهيل وتطوير قدرات بالإضافة الى النقص في بعض الكفاءات الضرورية فهناك عددا من الشواغر الوظيفية تحتاج الى مواصفات ومهارات محددة لم يتم اشغالها بسبب عدم تخصيص وظائف من قبل وزارة المالية في الموازنة السنوية منذ حوالي أحد عشر عاما. على الرغم من أن المجلس لديه ما يكفي من الموظفين، الا أنه لا يمكن ان تستخدم في تلبية النقص في الموظفين المؤهلين. وذلك يعود الى التعيينات السياسية في السنوات الأولى لإنشاء المجلس التشريعي<sup>17</sup>.

يرى الدكتور عبد الرحيم طه<sup>18</sup> أن الطاقم الاداري الموجود حاليا كافٍ ويُمكن السلطة التشريعية من القيام بمهامها. ويشير إلى أن الامكانيات المادية تأثرت بالأزمة المالية التي تعرضت اليها السلطة الفلسطينية. كما أن العديد من النواب لم يستلموا مخصصات مكاتبهم المقدرة بثمانية آلاف شيكل (أي ما يعادل تقريبا ألفي دولار أميركي) شهريا. اما بخصوص الرواتب يعتقد أن رواتب "مكافآت" النواب كافية وهي تقدر بـ 3 آلاف دولار.

فيما يرى أعضاء المجلس التشريعي أن حجم القدرات البشرية الموجودة في وحدة البحوث البرلمانية لا يتوافق مع حجم المطالب لأعضاء المجلس التشريعي في حال تفعيل المجلس التشريعي المكون من 132 عضوا و14 لجنة برلمانية في حين أن عدد الباحثين البرلمانيين في البحوث البرلمانية ستة باحثين<sup>19</sup>. يبدو أن الموارد المتاحة للمشرعين غير كافية لتمكينهم من القيام بتقديم تشريعات أو تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية.

## الاستقلالية (القانون)

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

الدرجة: 100

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

<sup>16</sup> مقابلة هاتفية بكر تركماني منسق التحقيقات والشكاوى لقطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، بتاريخ 2018/5/21.

<sup>17</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/21

<sup>18</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

<sup>19</sup> نسيم شاهين، الاحتياجات المعلوماتية للمشرع الفلسطيني: دور الادارة العامة للبحوث والدراسات البرلمانية في تليبيتها "الواقع والطموح"، رام الله: منشورات البديل، 2013.

تشير المادة 53 من القانون الاساسي إلى عدم مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبديونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية.

ينتخب رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، وفقاً للمادة 5 من النظام الداخلي من النظام الداخلي للمجلس، في الجلسة الافتتاحية لكل دورة عادية سنوية، ويتم الانتخاب بالاقتراع السري ويفوز من يتحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في الدورة الأولى. كما تجري عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دوره يعقدها المجلس بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتتلقى هيئة المكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة. وحدد النظام الداخلي للمجلس آلية اختيار رئيس اللجنة بحيث تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً ومقرراً دائمين.

يمنح النظام الداخلي للمجلس التشريعي القدرة على عقد جلسة خارج المواعيد المقررة/ وفقاً لأحكام المادة 17 منه، بقرار من المجلس. كما يتولى رئيس المجلس إعداد مشروع جدول أعمال جلساته التي تقر من قبل المجلس في بداية الجلسة. وتعد المحافظة على النظام والأمن داخل حرم المجلس من اختصاص المجلس بحيث يمنع دخول قوات الأمن والشرطة إلى حرم المجلس الا بقرار من رئيس المجلس، وينص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على تشكيل شرطة خاصة بالمجلس يشرف عليها رئيس المجلس.

يحدد المجلس طاقم العمل الخاص بالمجلس التشريعي، حيث يعين المجلس الأمين العام وهو رئيس الامانة العامة المساندة لعمل المجلس التشريعي.

#### الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى تعد السلطة التشريعية غير خاضعة لفاعلين خارجيين من حيث الممارسة؟  
الدرجة: 25

يمارس المجلس التشريعي الحقوق المنصوص عليها في المؤشر السابق كاملة. يتمتع المجلس بقدرة على التعيين والترقية وإنفاق موازنة المجلس دون تدخل من السلطة التنفيذية<sup>20</sup>. ونظراً لحالة الانقسام السياسي أصبحت السلطة التنفيذية هي التي تصدر القوانين بحكم المادة 43 من القانون الأساسي التي تمنح رئيس السلطة الفلسطينية اصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة القصوى التي لا تحتل التأخير وعدم انعقاد المجلس التشريعي. فقد أصدر الرئيس الفلسطيني ما يزيد عن 200 قرار بقانون خلال السنوات الاحد عشر الماضية.<sup>21</sup>

#### الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة في الوقت المناسب بشأن أنشطة وعمليات صناعة القرار الخاصة بالسلطة التشريعية؟

<sup>20</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

<sup>21</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

## الدرجة: 50

بشكل عام لا يوجد إطار قانوني ينظم حق الاطلاع على المعلومات في المؤسسات العامة بما فيها داخل المجلس التشريعي وبالتالي الأمر يعتمد على الممارسات وهي تخضع للسلطة التقديرية للموظف. يتطلب الحصول على محاضر الجلسات العامة الحرفية موافقة الأمين العام الذي لا يوجد لديه محددات قانونية توضح طريقة اتخاذ القرار<sup>22</sup>. وتنص المادة 24 من النظام الداخلي على أنه "بعد التصديق على المحضر يوقع عليه الرئيس والأمين العام ويحفظ بسجلات المجلس ويجوز للمجلس نشر ملخص عنه في نشرة خاصة للمجلس".

فيما لا توجد نصوص قانونية تتيح نشر مداولات وإجراءات السلطة التشريعية ولجانها للإعلام والعامة/ الجمهور، أو توفير جميع سجلات التصويت على الملأ، أو نشر أجندات الجلسات التشريعية وجلسات اللجان قبل انعقادها، أو إنتاج والترويج لتقارير عن أنشطتها، أو توفير مشروعات القوانين التي تناقشها السلطة التشريعية للعامة/الجمهور، أو الكشف عما لدى المشرعين من أصول على الملأ.

لكن النظام الداخلي ينص على علنية الجلسات العامة وهي مفتوحة للجمهور والإعلام ولا تفرض شروط على النشر والبيث الاداعي. فيما جلسات اللجان سرية لكن يجوز أن تعقد جلسات علنية وفقاً لنص المادة 54 من النظام الداخلي. أما بخصوص مُطالبات السلطة التشريعية باستقبال المواطنين والرد على استفساراتهم وطلباتهم، تنص المادة 104 من النظام الداخلي على أنه "يشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما أتخذ بشأنها".

## الشفافية (الممارسة)

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

## الدرجة: 15

بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي لا يمكن قياس هذا المؤشر بشكل كامل، حيث يمكن حضور المواطنين اجتماعات أعضاء هيئة الكتل البرلمانية. كما يدعو المجلس التشريعي الاعلام للحضور وتغطية جلسات الاجتماع العام لأعضاء الكتل البرلمانية، ويسمح لشركات التلفزة بالبيث دون مقابل، ترسل الدائرة الاعلامية في المجلس التشريعي غالباً أخبار اجتماعات اللجان "المجموعات البرلمانية" لوسائل الاعلام المحلية وتنشر على الموقع الإلكتروني للمجلس وصفحة المجلس على شبكة التواصل الاجتماعي "الفاسبوك". كما يرد المجلس على استفسارات وشكاوى المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني<sup>23</sup>. لكن لا يتم نشر جدول اعمال الجلسات العامة واللجان "مجموعات العمل" قبل عقد الاجتماع، كما أنه لا تتوفر سجلات التصويت بشكل يتيح معرفة كيفية تصويت أعضاء المجلس على القرارات. كما لا ينشر المجلس موازنته بشكل مفصل ويقتصر على ما ينشر في قانون الموازنة العامة على موقع وزارة المالية الفلسطينية، ولا يتم نشر تقارير الميزانيات وتقارير الانفاق الخاصة بأعضاء المجلس. كما لا يتم الاعلان "الكشف" عن اقرار الذمة المالية للمشرعين<sup>24</sup>. يتطبق هذا الامر على الضفة الغربية وقطاع غزة.

<sup>22</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

<sup>23</sup> مقابلة مع د. أحمد ابو دية مدير عام اللجان في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/21.

<sup>24</sup> المصدر السابق.

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة السلطة التشريعية على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 50

تشكل المحكمة الدستورية آلية المراجعة الدستورية للتشريعات والقرارات الصادرة عن المجلس التشريعي وفقا لأحكام المادة 103 من القانون الأساسي التي تنص على اختصاص المحكمة الدستورية وكذلك قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006.

كما أن قرار المحكمة الدستورية في القضية رقم 1 لسنة 2006 الصادر بتاريخ 17/12/2006 أشار بوضوح إلى ولاية المحكمة الدستورية في النظر في القرارات الصادرة عن المجلس التشريعي مستندة في ذلك إلى احكام المادة 103 من القانون الأساسي الفلسطيني.<sup>25</sup>

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

يخضع المجلس التشريعي "العمل الإداري والمالي" لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وفقا لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية رقم 17 لسنة 2004.

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع السلطة التشريعية وأعضائها للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 25

يقوم المجلس بتوفير المعلومات والوثائق المطلوبة من قبل مدقي ديوان الرقابة المالية والإدارية أثناء عملهم الرقابي على أعمال إدارة المجلس التشريعي، كما يتولى المجلس الرد على الاستفسارات والملاحظات المدرجة في التقرير الأولي للديوان.<sup>26</sup> يحتاج النواب، احيانا، بالحصانة لغياب فهم واضح لطبيعة الحصانة وحدودها حيث أنها للأعمال والأقوال التي يقومون بها تحت قبة البرلمان وبسبب العمل البرلماني، أي إذا كانت هناك مخالفة سير أو جريمة معينة فهي لا تخضع للحصانة.<sup>27</sup>

منح قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (2016/3) الصادر بتاريخ 3/11/2016 رئيس السلطة التنفيذية صلاحية رفع الحصانة عن أعضاء المجلس التشريعي حيث جرى رفع الحصانة عن خمسة نواب هم؛ جمال الطيراوي ومحمد دحلان وناصر جمعة وشامي الشامي ونجاة أبو بكر، بموجب خمسة قرارات بقوانين (26 – 30 لسنة 2016) صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 2016/12/8.<sup>28</sup>

[http://muqtafi.birzeit.edu/PDFPre.aspx?PDFPath=Uploads/court\\_judgment/hicourt07.pdf](http://muqtafi.birzeit.edu/PDFPre.aspx?PDFPath=Uploads/court_judgment/hicourt07.pdf)<sup>25</sup>

<sup>26</sup> مقابلة مع أ. معين الأحمد مدير دائرة الحسابات في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/20.

<sup>27</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

<sup>28</sup> انظر الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية العدد 128 الصادرة في 2017/1/14.

[http://www.wafainfo.ps/pdf/Palestinian\\_facts\\_number128.pdf](http://www.wafainfo.ps/pdf/Palestinian_facts_number128.pdf)

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التشريعية؟

الدرجة: 25

لا تتوفر للسلطة التشريعية (1) مدونة سلوك لأعضاء المجلس التشريعي. (2) قواعد عن الهدايا والضيافة للمشرعين الفلسطينيين. (3) قيود مرتبطة بتوظيف المشرعين بعد خروجهم من المجلس التشريعي. (4) نصوص قانونية تطلب من المشرعين تسجيل و/أو الكشف عن اتصالاتهم بجماعات الضغط.

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

كما أن قواعد تضارب المصالح التي نص عليها قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي لم تشر إلى أية عقوبات في حال خالف النائب هذه القواعد.<sup>29</sup>

يُزَمَّ النواب وأزواجهم وأبنائهم القصر بتقديم إقرار الذمة المالية (المواد 54 من القانون الأساسي المعدل، والمادة 12 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004). لكن هذا الإقرار يحفظ لدى المحكمة العليا ولا يتم الإفصاح عن محتوياته.

أما من الناحية الجنائية فالنواب يخضعون للقانون العام. حيث يشير قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 إلى أن "كل موظف عمومي وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل امرئ كلف بمهمة رسمية كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبغرامة من عشرة دنائير إلى مائتي دينار".

## آليات النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة المشرعين من حيث الممارسة؟

الدرجة: 0

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

<sup>29</sup> —، عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية: للنواب والوزراء في العالم العربي، بيروت: برلمانيون عرب ضد الفساد؛ Westminster

Foundation FOR Democracy (د. ت)، ص ص 4-5.

كما أن بعض النواب، في مخالفة لقواعد تضارب المصالح الخاصة بالعمل مقابل أجر، يُدرسون في بعض الجامعات، كما يتولى بعض النواب مناصب تنفيذية في السلطة الفلسطينية وعضوية اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.<sup>30</sup> حيث لا يجري متابعة جادة لفحص مدى التزام أعضاء المجلس بالأحكام المقيدة في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، ولم تسجل حالات محاسبة في المجلس التشريعي لأعضائه.

### الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى توفر السلطة التشريعية رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 25

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

تنص الفقرة 3 من المادة 73 من القانون الأساسي على أنه "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي". ويمنح القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية لعشرة من نواب طلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء في حالتين اثنتين الأولى تشترط أن يكون الطلب بعد الاستجواب وفقا لأحكام المادة 57 والثانية تشترط طلب عقد جلسة خاصة للممارسة هذا الحق. تجدر الإشارة إلى أن الحكومة التي جرى تشكيلها منذ منتصف العام 2007 إلى اليوم (أي من الحكومة الثانية عشر إلى الحكومة الحالية السادسة عشر) لم تعرض على المجلس التشريعي للحصول على الثقة بها.

كما يعتمد المجلس التشريعي وفقا لأحكام المادة 3 من قانون تنظيم الموازنة لسنة 1998 الموازنة العامة للسلطة التنفيذية ولا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي، كما ينبغي أن تقدم وزارة المالية تقريرا كل ثلاثة أشهر عن سير الموازنة للمجلس التشريعي بموجب المادة 52 من نفس القانون، وأن تقدم الحكومة الحساب الختامي بموجب أحكام المادة 66.

يتيح القانون الأساسي في المادة (58) إمكانية تكليف لجنة خاصة أو إحدى لجان المجلس الدائمة بتقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة. فيما لم ينص النظام الداخلي على آليات محددة لعمل هذه اللجان.

يتولى المجلس التشريعي المصادقة على تعيين عدد من كبار المسؤولين في الدولة مثل تعيين محافظ سلطة النقد (المادة 93 من القانون الأساسي "يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني"). كما يصادق على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية (المادة 96 من القانون الأساسي "يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني"). كما يصادق على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام بموجب أحكام المادة 6 من قانون الخدم المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته. والمصادقة على تعيين رئيس هيئة التقاعد العام وفقا لنص المادة (56) من قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005. لكن عمليا جرى تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية عام 2011، ورئيس ديوان الموظفين عام 2012، لكن دون عرضهما للمصادقة من المجلس التشريعي بسبب حالة الانقسام السياسي وتعطل عمل المجلس.

<sup>30</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

فيما لا تلعب السلطة التشريعية دورا في عملية تعيين لجنة الانتخابات المركزية ومفوض الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "الامبودزمان".

فيما يتولى ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على العقود التي تبرمها السلطة الفلسطينية بموجب اختصاصاته المدرجة في المادة 21 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 والديوان مسؤول أمام المجلس التشريعي. في سبيل ممارسة صلاحياته الرقابية المخول بها بموجب القانون الأساسي، للمجلس التشريعي طلب المعلومات من قبل الوزارات والمؤسسات الحكومية. وكذلك يمكن الطلب من الوزراء أو المسؤولين المعنيين المثول أمام لجان المجلس. وعلى الرغم من عدم إلزامية القرارات والتوصيات الصادرة عن مجموعات العمل البرلمانية التي جرى تشكيلها في الضفة الغربية، وقد عقدت بعض الجلسات التي يمكن اعتبارها جلسات مساءلة.

أما في قطاع غزة قام المجلس التشريعي في العام 2017 عقدت لجان المجلس 55 جلسة استماع للمسؤولين الحكوميين في قطاعات عدة وهي: قطاع التعليم (7 جلسات)، وقطاع الأمن (14 جلسة)، وقطاع الصحة والقضايا الاجتماعية (5 جلسات)، وقطاع حقوق الانسان (15 جلسة)، وقطاع الاقتصاد الوطني والمالية (جلسة واحدة)، وقطاع الحكم المحلي والخدمات (13 جلسة) وقطاع العدالة والقضاء والنقابات (جلسة واحدة).<sup>31</sup>

#### الإصلاحات القانونية

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

#### الدرجة: 25

نتيجة لتعطل عمل المجلس التشريعي خلال السنوات الاحد عشر الأخيرة منذ العام 2007 بسبب الانقسام لم يمرر المجلس التشريعي قوانين. فيما تم اصدار قانون الكسب غير المشروع في العام 2005 وجرى تعديله من قبل الرئيس الفلسطيني، وفقا لأحكام المادة 43 من قانون الأساسي بإصدار قرارات بقوانين، في العام 2010 ليصبح قانون مكافحة الفساد.<sup>32</sup> أما في قطاع غزة فإن المجلس التشريعي في غزة لم يصدر أية قوانين لمحاربة الفساد خلال فترة الانقسام (2007 – 2018) وإن كان المشرع الفلسطيني قد أصدر قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، وما زال هذا القانون ساري المفعول في قطاع غزة.<sup>33</sup>

انضمت دولة فلسطين رسميا لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ودخل حيز التنفيذ من تاريخ 2014/5/2<sup>34</sup> بعد ان تم رفع مكانة فلسطين من كيان مراقب في هيئة الامم المتحدة الى دولة مراقبة في نهاية عام 2012.

<sup>31</sup> أنظر: مجلة البرلمان الصادرة، العدد 233، المجلس التشريعي في قطاع غزة، 2018، ص 6.

[http://www.plc.ps/upload/Magazine/pdf\\_file/03f26b20d9ac81b07da72dc0b8425cc3.pdf](http://www.plc.ps/upload/Magazine/pdf_file/03f26b20d9ac81b07da72dc0b8425cc3.pdf)

<sup>32</sup> مقابلة مع د. عبد الرحيم طه، مصدر سابق.

<sup>33</sup> مقابلة هاتفية بكر تركماني منسق التحقيقات والشكاوى لقطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، بتاريخ 2018/5/21.

<sup>34</sup> تصريح رئيس هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2014/5/13. أنظر: <https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2060.html>.

## 2. السلطة التنفيذية

### الملمخص

أوضح القانون الأساسي مهام كل من رئيس السلطة ومجلس الوزراء؛ يتولى مجلس الوزراء صلاحيات واسعة في اعداد الموازنة العامة وتتحكم في التخصيصات وتنفيذها والمناقلة داخل بنودها. كما يتوفر لمجلس الوزراء الموارد المالية والبشرية والتقنية اللازمة للقيام بعمله. لكن يفتر مجلس الوزراء لنظام يحدد مفهوم وطبيعة الملفات الحكومية وتصنيفها، وإلى وجود تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات.

وعلى الرغم من التزام أعضاء الحكومة بتقديم اقرارات الذمة المالية وفقاً للقانون الاساسي للسلطة الفلسطينية الا أن هذه الاقرارات لا يتم الافصاح عنها. وتغيب قواعد قانونية لتنظيم الافصاح عن الهدايا والانتقال للعمل في القطاع العام بعد إنهاء المنصب السياسي في الحكومة.

تولي السلطة التنفيذية الأهمية لمحاربة الفساد باعتباره أحد اوليات أجندة السياسات الوطنية 2017-2022. فيما غابت مساءلة الحكومة البرلمانية بسبب تعطيل عمل المجلس التشريعي.

### البنية والتركيبية:

تتكون السلطة التنفيذية من مؤسستين هما: مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء، وذلك وفقاً للتعديلات الدستورية التي جرت في العام 2003 والتي بموجبها تم استحداث منصب رئيس الوزراء، وأخضع للمساءلة من قبل المجلس التشريعي، وقسمت الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي المعدل للعام 2003.

تتكون مؤسسة الرئاسة الفلسطينية من رئيس السلطة، وطاقم مساند يضم مكتب الرئيس وأمين عام الرئاسة ورئيس الديوان، وعدد من المستشارين والدوائر كالبروتوكول والعلاقات العامة ووحدة شؤون المحافظات.

ويعتبر الرئيس رأس السلطة التنفيذية والقائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ويتولى مسؤولية اختيار رئيس الوزراء لتكليفه بتشكيل الحكومة وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ويقوم الرئيس بتعيين ممثلي السلطة الفلسطينية لدى الدول والهيئات الدولية وإصدار القوانين أو إعادة إصدارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها له، وللرئيس إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة التي لا تحتل التأجيل في حال عدم قدرة المجلس التشريعي على الانعقاد، وله أيضاً إعلان حالة الطوارئ وحق العفو الخاص<sup>35</sup>.

ويتشكل مجلس الوزراء إضافة إلى رئيس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء من 24 وزيراً كحد أعلى يديرون معظم شؤون السلطة التنفيذية، يضاف إلى ذلك عدد من الهيئات والمؤسسات العامة.

يتولى مجلس الوزراء مسؤولية تنفيذ البرنامج الوزاري المقرر من المجلس التشريعي، وإعداد وتنفيذ السياسة العامة وإعداد الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي ومتابعة تنفيذ القوانين وإعداد الجهاز الإداري والإشراف على الوزارات وحفظ الأمن والنظام العام وإنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات المختلفة وتحديد اختصاصاته.<sup>36</sup> كما أن رئيس الوزراء مسأل أمام المجلس التشريعي وأمام الرئيس عن أدائه وأداء حكومته. والوزراء مسألون أمام رئيس الوزراء وأمام المجلس التشريعي.

<sup>35</sup> انظر: المواد (38-45) من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>36</sup> انظر: المادة (69) من القانون الاساسي.

السلطة التنفيذية				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/58	--	50
الاستقلالية			75	50
الشفافية	الحوكمة	100/24	25	15
المساءلة			50	15
النزاهة			25	15
إدارة القطاع العام	الدور	100/25	25	25
النظام القانوني			25	25
المعدل العام للعمود:		100 / 34		

#### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوفر للسلطة التنفيذية الموارد الملائمة من أجل اضطلاعها بشكل فعال بواجباتها؟  
الدرجة: 50

تتولى الحكومة إعداد الموازنة العامة وتتحكم في التخصيصات وتتولى تنفيذها، وتقوم بالمناقلة داخل البنود وتتولى التعيينات للكوادر عبر ديوان الخدمة المدنية "ديوان الموظفين العام" التابع لمجلس الوزراء، وكذلك تقوم وزارة المالية بشراء العقارات واستئجارها لصالح الحكومة وتتحكم في إبرام العقود لصالح الحكومة. لكن تبقى هذه الموارد غير كافية لتنفيذ المهام والواجبات والاحتياجات التطويرية دون مساعدة خارجية "الاعتماد على المنح الدولية"<sup>37</sup> بلغت موازنة مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء 134 مليون شيقل عام 2018 أي حوالي 0.07%، حصة الرئاسة الفلسطينية 97 مليون شيقل، أما مجلس الوزراء فقد بلغت موازنته 37 مليون شيقل. وتشكل الرئاسة الفلسطينية من الرئيس ومكتبه وعدد من المستشارين والأمانة العامة للرئاسة ويبلغ عددهم 847 دون احتساب للعاملين في المحافظات، يتكون مجلس الوزراء الحالي 2018 من 23 وزيراً، إضافة لرئيس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء وأمانة عامة وعدد من الدوائر المساندة ومكتب رئيس الوزراء. ويبلغ عدد العاملين في مجلس الوزراء 247 موظفاً.<sup>38</sup>

يعاني مجلس الوزراء من تضخم في عدد الموظفين ونقص في الموارد البشرية الكفؤة بسبب التعيينات السياسية؛ حيث يحتاج مجلس الوزراء إلى تطوير البنية التنظيمية، وإلى تعيين قوى بشرية متخصصة ومدربة في العمل السياساتي والإداري، وإلى

<sup>37</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصلاح مدير عام الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة "نزاهة" بتاريخ 2018/7/17.

<sup>38</sup> وزارة المالية، قانون الموازنة العامة السنة المالية 2018.

<http://www.pmf.gov.ps/documents/10192/1081413/BUDGET+BOOK+2018+++10.04+1.pdf/7ccfd13a-7e1b-4638-84bf-8c3e47a74a38>

اعتماد نظام مالي وإداري يختلف عن ما هو مطبق في مؤسسات الدولة لجذب المتخصصين والخبراء كي يؤدي مهامه بشكل جيد.<sup>39</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر للسلطة التنفيذية الاستقلالية بحكم القانون؟

الدرجة:75

يحدد القانون الأساسي صلاحية السلطة التنفيذية، وينص على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية،<sup>40</sup> وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي.<sup>41</sup>

يعتبر الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني وفقاً لأحكام القانون فصل مرن ونسي وليس فصلاً مطلقاً؛ فالتشريع بمراحله المختلفة تشارك فيه السلطتين التشريعية والتنفيذية والجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي ممكن، والمجلس يمنح الثقة للحكومة ويصادق على بيانها، ومجلس الوزراء مسؤول مسئولية تضامنية أمام المجلس التشريعي ومجلس الوزراء يضع الموازنة والمجلس التشريعي يصادق عليها.<sup>42</sup>

ونص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. وأن السلطة القضائية تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية،<sup>43</sup> في حين أن السلطة التشريعية تتولى إقرار القوانين والموازنات الخاصة بعمل السلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة على أعمالها.<sup>44</sup>

يعد رئيس السلطة رأس السلطة التنفيذية ومسئول عن جزء كبير من أعمالها، وله حق الاعتراض على مشاريع القوانين المقررة من المجلس التشريعي وصلاحية اختيار رئيس الوزراء المكلف وإعلان حالة الطوارئ<sup>45</sup>. وهناك غياب لأية نصوص دستورية أو قانونية توضح آلية مساءلة رئيس السلطة أو المؤسسات التابعة له رغم الصلاحيات التنفيذية الواسعة التي يتمتع بها الأمر الذي جعله خارج إطار الرقابة.

وباستثناء ما تم تحديده من قيود على الوزراء في القانون الأساسي ومساءلة المجلس التشريعي في مجال الحصول على الثقة أو حجتها إلا أن الحكومة تتمتع باستقلالية واسعة في اعداد خططها وموازنتها وسياساتها واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات وفقاً للقانون.

## الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلالية من حيث الممارسة؟

<sup>39</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>40</sup> انظر: المادة (2) من القانون الأساسي.

<sup>41</sup> انظر: المادة (5) من القانون الأساسي.

<sup>42</sup> أحمد أبو دية وجهاد حرب. اشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-امان، 2007. ص3.

<sup>43</sup> انظر: المادة (97) من القانون الأساسي.

<sup>44</sup> انظر: المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

<sup>45</sup> انظر: المواد (39-43، 45، 110) من القانون الأساسي.

## الدرجة:50

تمارس السلطة التنفيذية أنشطتها وتتخذ قراراتها باستقلالية تامة بشكل عام،<sup>46</sup> وفيما يتعلق بالقوى الأمنية فلا يوجد إشارات تدل على تدخلها وتأثيرها على القرارات الصادرة عن الرئيس أو مجلس الوزراء وذلك لغياب وضوح اليات اتخاذ القرار في الرئاسة والحكومة.<sup>47</sup>

تشير الممارسة العملية إلى تغول السلطة التنفيذية على حساب السلطتين القضائية والتشريعية، بالرغم من النص على الفصل بين السلطات الثلاث، خاصة بعد الانقسام السياسي وشلل المجلس التشريعي. من جانب آخر تعتبر الأطراف الخارجية وخاصة الدول المانحة التي تقدم المنح والمساعدات ذات تأثير نسبي على قرارات السلطة التنفيذية وسياساتها خاصة المالية منها.<sup>48</sup>

## الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أنظمة قانونية مطبقة لضمان الشفافية في الأنشطة الخاصة بالسلطة التنفيذية؟  
الدرجة:25

يوجب القانون الأساسي أن تكون جلسات مجلس الوزراء موثقة، حيث يقوم أمين عام مجلس الوزراء بإعداد محاضر الجلسات وتوقع من كل من رئيس الوزراء والأمين العام بعد مصادقة مجلس الوزراء عليها وترسل نسخة منها إلى رئيس السلطة الفلسطينية وتعمم القرارات على الجهات المعنية<sup>49</sup>، إلا أن القانون لا ينص على نشر المحاضر والمداولات أو أجزاء منها للعامة، حتى أنه لا يجوز لأي أحد تعميم المواد الخاصة بمجلس الوزراء إلا بموافقة رئيس الوزراء<sup>50</sup>، كما أن اجتماعات اللجان المنبثقة عن مجلس الوزراء فيتم إعداد محاضر مختصر بالمداولات والتوصيات يحق للوزراء فقط الاطلاع عليها<sup>51</sup> ولا يتم نشرها للعامة. لا يوجد نظام معلومات حكومي موحد، كما لم يصدر قانون حق الحصول على المعلومات.<sup>52</sup>

نص قانون تنظيم الموازنة على نشر قانون الموازنة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام والجمهور<sup>53</sup>، يتضمن القانون كشفًا مصنفًا للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة بما فيها مؤسستي مجلس الوزراء والرئاسة ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية السنوية للسنة المالية السابقة والتقديرات المالية المعدلة للسنة المالية الجارية<sup>54</sup>.

يلزم القانون كل من رئيس السلطة ورئيس الوزراء والوزراء بتقديم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، يتضمن كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية دخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون على

<sup>46</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>47</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>48</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>49</sup> انظر: المادة (24) من اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء.

<sup>50</sup> انظر: المادة (22) اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء.

<sup>51</sup> انظر: المادة (10) لائحة لجان مجلس الوزراء.

<sup>52</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>53</sup> انظر: المادة (38) قانون تنظيم الموازنة.

<sup>54</sup> انظر: المادة (32) من قانون تنظيم الموازنة.

أن يحفظ اقرار الذمة الخاص بالرئيس لدى محكمة العدل العليا، وتقدم الإقرارات الخاصة برئيس الوزراء والوزراء لرئيس السلطة الوطنية على أن تبقى الإقرارات مغلقة وسرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء<sup>55</sup>.

### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في الأنشطة ذات الصلة بالسلطة التنفيذية؟  
الدرجة:15

لا يوجد جهة رسمية في السلطة التنفيذية تختص بتلقي طلبات الحصول على المعلومات وتوثيق الطلبات المقبولة والمرفوضة، علماً بأن هناك من يشير بأن مجلس الوزراء يتعامل مع الطلبات بإيجابية نسبياً، ولم يصدر نظام يحدد مفهوم وطبيعة الملفات التي تصنف كمعلومات عامة، ولم يتم إقرار تشريعات تنظم آلية الحصول على المعلومات بالرغم من إنشاء هيئة رسمية للتوثيق. فمشروع قانون الحصول على المعلومات ما زال حتى الآن في ادراج مجلس الوزراء على الرغم من تطوير العديد من المسودات عبر لجان حكومية ومؤسسات المجتمع المدني خلال السنوات الخمس الأخيرة.<sup>56</sup>

تعد محاضر اجتماعات مجلس الوزراء سرية؛ وفي بعض جلسات الحكومة يجري عدم التوثيق الصوتي اثناء المداولات لقضايا معينة. كما ان محاضر اجتماعات رئيس السلطة مع مجلس الوزراء أو أي جهة أخرى لا تنشر ولدى مؤسستي السلطة التنفيذية "الرئاسة ومجلس الوزراء" أرشيف الكتروني وورقي. لكن الحكومة تنشر بعض قراراتها عبر البيان السياسي لكل جلسة اسبوعية<sup>57</sup>

تنشر الحكومة الموازنة العامة بعد إقرارها على الموقع الالكتروني لوزارة المالية التي تُصدر تقارير شهرية حول النفقات والإيرادات. لكن لا يتم الكشف عن الأصول لأعضاء مجلس الوزراء وكذلك لرئيس السلطة الفلسطينية الا أنه يتم تقديم إقرار بالذمة المالية وفقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون مكافحة الفساد.<sup>58</sup> وفيما يتعلق بتفسير الحكومة لقراراتها، فالحكومة لا تقدم تفسيرات واضحة وممنهجة مما يؤدي الى سوء فهم في تفسير بعض القرارات على سبيل المثال قرار الحكومة بدء سريان التأمين الحكومة بعد 90 يوماً. كما لا تشارك الحكومة مؤسسات المجتمع المدني في المداولات والتحضيرات للأنظمة والتشريعات التي تصدر عن مجلس الوزراء.<sup>59</sup>

### المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة أعضاء السلطة التنفيذية على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة:50

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

<sup>55</sup> انظر: المادة (80) من القانون الأساسي والمادة (11) من قانون الكسب غير المشروع.

<sup>56</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصحح، مصدر سابق.

<sup>57</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>58</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>59</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصحح، مصدر سابق.

ويلزم قانون تنظيم الموازنة وزير المالية بتقديم تقرير للمجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة السنوي، متضمناً السياسية المالية والمركزات الأساسية لمشروع الموازنة<sup>60</sup>، ونصّ القانون على قيام وزارة المالية بتقديم تقارير ربع سنوية إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي تتضمن التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات وتفسير الالتزامات والاقتراحات التصحيحية المناسبة لإعادة التوازنات<sup>61</sup>، كما أن وزارة المالية ملزمة بإعداد مسودة الحساب الختامي في نهاية السنة المالية ورفعها لمجلس الوزراء للاعتماد، وللمجلس التشريعي للإقرار خلال سنة من نهاية السنة المالية<sup>62</sup>.

من جانب آخر مجلس الوزراء ملزم بتقديم التقارير والمعلومات للمجلس التشريعي عند الطلب، فرييس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون أمام المجلس التشريعي مسئولية فردية وتضامنية<sup>63</sup>، ويمكن استدعائهم للمثول أمام المجلس التشريعي أو إحدى لجانه للاستجواب والإجابة عن الاسئلة المتعلقة بأعمالهم ومسئوليتهم، وللمجلس حجب الثقة عن الحكومة أو أحد وزراءها<sup>64</sup>، أما رئيس السلطة فهو لا يخضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي كونه منتخب مباشرة من الشعب فلم تنص القوانين الفلسطينية على إمكانية مساءلة الرئيس عن الأعمال التنفيذية التي يقوم بها وفقاً للقانون الأساسي باستثناء ما ورد في قانون مكافحة الفساد.

ويُمكن القانون الأساسي من إخضاع السلطة التنفيذية للمحاسبة، فقد أشار إلى إجراءات إحالة الرئيس للتحقيق والمحكمة في حال إدانته أو وجود شبهات فساد، فإذا تبين لكل من رئيس هيئة مكافحة الفساد أو النائب العام وجود شبهات فساد على رئيس السلطة يقدم طلب للمجلس التشريعي والمحكمة الدستورية للبحث في أهلية الرئيس القانونية، ويوقف الرئيس عن العمل بمجرد توجيه اتهام له، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة مؤقتاً ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق ويحاكم الرئيس أمام محكمة خاصة تشكل لهذا الغرض وفي حال إدانته يعفى الرئيس من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى<sup>65</sup>. وتكون إحالة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته للتحقيق فيما قد ينسب إليهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم بقرار من رئيس السلطة فيما يتعلق برئيس الوزراء وبقرار من رئيس الوزراء فيما يتعلق بالوزراء، على أن يوقف الوزراء عن العمل فور صدور قرار الاتهام<sup>66</sup>.

كما نص القانون الأساسي على وجوب أن تكون القرارات الإدارية المتخذة من قبل السلطات الحكومية معللة أو مستندة إلى سلطة قانونية ممنوحة للشخص الذي اتخذ القرار، وبإمكان الأفراد والجهات المتضررة من القرار الطعن فيه أمام المحكمة. ولكن السلطة التنفيذية غير ملزمة من ناحية قانونية بالتشاور مع الجمهور أو مجموعات المصالح حول القرارات التي تتخذها<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> انظر: المادة (31) من قانون تنظيم الموازنة.

<sup>61</sup> انظر: المادة (52) من قانون تنظيم الموازنة.

<sup>62</sup> انظر: المادة (66) من قانون تنظيم الموازنة.

<sup>63</sup> انظر: المادة (74) من القانون الأساسي.

<sup>64</sup> انظر: المواد (56، 57) من القانون الأساسي.

<sup>65</sup> انظر: المادة (12) من قانون مكافحة الفساد.

<sup>66</sup> انظر: المواد (75، 76) من القانون الأساسي.

<sup>67</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر رقابة فعالة على أنشطة السلطة التنفيذية؟

### الدرجة:15

لم يعد يمارس المجلس التشريعي رقابته على الحكومة بعد عام 2007 إثر الانقسام الفلسطيني. ويقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بمراجعة الحساب الختامي والتدقيق وإعداد تقارير حول أعمال السلطة التنفيذية المختلفة، ويرفع تقاريره إلى المجلس التشريعي؛ في ظل تعطل المجلس ترفع التقارير وتسلم إلى هيئة الكتل البرلمانية، وكذلك الأمر بالنسبة لهيئة مكافحة الفساد في تقديم تقريرها السنوي. لكن المجلس "هيئة الكتل" لا تناقش التقارير والتوصيات المقدمة مما يفقد الدور الرقابي.<sup>68</sup>

لا توجد مؤشرات تدل على تدخل السلطة التنفيذية في عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال عمليات التدقيق على عمل السلطة التنفيذية واجهتها<sup>69</sup>.

يقدم رئيس الوزراء إقرارات الذمة المالية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فبعد تشكيل الحكومة يصدر رئيس الوزراء قراراً يطالب فيه الوزراء بتقديم إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم وفقاً للقانون، وفعلاً يقوم الوزراء بتسليم إقرارات ذمتهم المالية إلى أمين عام مجلس الوزراء، بدوره يقوم رئيس الوزراء بتسليمها إلى رئيس السلطة الفلسطينية.<sup>70</sup> لم يعد باب التشاور مفتوحاً من قبل مجلس الوزراء و"الرئاسة" مع مؤسسات المجتمع المختلفة في عديد القضايا وخاصة عند إعداد القرارات بقانون والأنظمة واللوائح التنفيذية فعلى سبيل المثال؛ فقد صدر قانون الجرائم الإلكترونية وقانون المجلس الأعلى للإعلام وقانون محكمة الجنايات الكبرى دون مشاورات، مما أدى إلى حدوث احتجاجات متعددة من قبل مؤسسات المجتمع المدني.<sup>71</sup> لا تظهر مؤشرات على فرض عقوبات قانونية على أعضاء مجلس الوزراء أو مستشاري الرئيس وتتم المعالجة داخليا فعلى سبيل المثال تم إنهاء عمل مستشار الرئيس للشؤون القانونية دون توضيح الأسباب أو العقوبة حيث لم يتم فصله أو إنهاء عمله في الوقت الذي يمنع من الدوام.<sup>72</sup>

## النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟

### الدرجة:25

لا توجد مدونات سلوك لأعضاء مجلس الوزراء وكبار المسؤولين في الرئاسة الفلسطينية على الرغم من إعداد مسودة مدونة سلوك للوزراء عام 2009 وإحالتها إلى مجلس الوزراء، إلا أنها لم تصدر حتى تاريخه، في المقابل يتضمن القانون الأساسي أحكاماً قانونية بخصوص تعارض المصالح، حيث لا يجوز لرئيس السلطة أو لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة أو أن تكون له مصلحة في عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية كما لا يجوز له طوال مدة بقائه في المنصب أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة

<sup>68</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصليح، مصدر سابق.

<sup>69</sup> المصدر السابق.

<sup>70</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>71</sup> المصدر السابق.

<sup>72</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصليح، مصدر سابق.

أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبًا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب والمخصصات المحددة قانونًا<sup>73</sup>. من جانب آخر، لا تضع القوانين قيودًا على تعيين الوزراء بعد إنهاء مهامهم في الحكومة.<sup>74</sup> يكفل القانون توفير الحماية الشخصية والقانونية للمبلغين عن الفساد، فقد نصَّ على تحديد إجراءات الحماية والتدابير الخاصة بذلك وفق نظام تعدده هيئة مكافحة الفساد ويصدر عن مجلس الوزراء<sup>75</sup>، إلا أن النظام لم يصدر حتى تاريخه.

## النزاهة (الممارسة)

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

### الدرجة:15

لم تقر حتى تاريخه مدونات سلوك وقواعد خاصة بالسلوك الاخلاقي لأعضاء مجلس الوزراء ، ورغم ما ورد في القانون الأساسي من أحكام للحيلولة دون تعارض المصالح لم يُعد نظام خاص أو تعليمات تفصيلية لتطبيق ذلك أو لتحديد جهة للإشراف والرقابة على هذا الموضوع أو ايقاع العقوبة في حالة حدوث مخالفة. لا توجد مؤشرات امتثال مجلس الوزراء والرئاسة بالأخلاقيات العامة لضمان حسن سير العمل بنزاهة.<sup>76</sup> كما لا يوجد في مجلس الوزراء جهة مختصة للتأكد من التزام الوزراء بذلك، علمًا بأن الأمانة العامة توزع على الوزراء الجدد ملف يحتوي على حقوق وواجبات الوزراء والقضايا التي يجب الالتزام بها.<sup>77</sup> لا تعتبر الأحكام القانونية المتعلقة بحماية المبلغين فعالة، فهناك غياب لآلية لحماية ومكافأة المبلغين عن أعمال الفساد وتشجيعهم.<sup>78</sup> لا تتوفر احصائيات أو تقارير لعدد حالات تعارض المصالح التي تورط فيها أعضاء من السلطة التنفيذية.<sup>79</sup>

## إدارة القطاع العام (القانون والممارسة)

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

### الدرجة:25

يتولى مجلس الوزراء وفقاً للقانون إعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة ومتابعته والإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري وإنشاء أو الغاء الهيئات والمؤسسات العامة أو من في حكمها من وحدات الجهاز الإداري وتعيين رؤساء للهيئات والمؤسسات<sup>80</sup>، ولمجلس الوزراء الإشراف على شؤون الخدمة المدنية وإعادة النظر في جداول الرواتب والعلاوات وتقديم الاقتراحات للمجلس التشريعي وتحديد قيمة علاوات الاختصاص والندرة وتحديد أيام العمل،<sup>81</sup> وتشكيل لجان التحقيق الخاصة بالفئة الخاصة والعليا والمصادقة على توصياتها.

<sup>73</sup> انظر: المادة (11) من قانون مكافحة الفساد فيما يتعلق برئيس السلطة ومادة (80) من القانون الأساسي فيما يتعلق برئيس الوزراء وأعضاء حكومته.

<sup>74</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة 2013، رام الله: منظمة الشفافية الدولية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2014. ص ص 36-37.

<sup>75</sup> انظر: المادة (11) من قانون مكافحة الفساد.

<sup>76</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>77</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>78</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>79</sup> مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.

<sup>80</sup> انظر: المادة (69) من القانون الأساسي.

<sup>81</sup> انظر: المادة (3) من قانون الخدمة المدنية.

ويقوم رئيس الوزراء بتشكيل مجلس الوزراء والإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة وإصدار القرارات اللازمة والمصادقة على الأنظمة واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء<sup>82</sup>. وتقوم الوزارات والمؤسسات العامة بتحديد أساليب تحقيق أهدافها واعتماد الوسائل الكفيلة بتعريف المواطنين والموظفين بها، ووضع مشروع للهيكل التنظيمي وجدولاً بالوظائف وتوفير وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته وتدريب الموظف الجديد<sup>83</sup>. ولا توفر السلطة التنفيذية أي محفزات للقطاع العام كي يجري أنشطته بشفافية، فيما تقوم الحكومة بالاعتماد على التقييم السنوي للموظفين من خلال ديوان الموظفين العام لترقية للموظفين في الخدمة العامة<sup>84</sup>.

## النظام القانوني

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

### الدرجة: 25

أصدر رئيس السلطة الوطنية قرار بقانون لتعديل قانون الكسب غير المشروع لإدخال نص يتعلق بإنشاء هيئة مكافحة الفساد وتشكيل محكمة جرائم الفساد وانتداب عدد من العاملين في النيابة العامة للتحقيق في قضايا الفساد. لكن لم تتبنى الحكومة خطة حكومية ملزمة لمكافحة الفساد.

شملت أجندة السياسات الوطنية (2017-2022) التزام بتطوير أداء الحكومة وممارسة الرقابة وإصلاح الأنظمة المالية وإخضاع القائمين عليها للمساءلة والمحاسبة وزيادة درجة الانفتاح على المجتمع المدني<sup>85</sup>، ويعتبر أهم ما تم انجازه في مجال مكافحة الفساد هو إنشاء هيئة مكافحة الفساد التي تشكلها في العام 2010<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> انظر: المادة (68) من القانون الأساسي.

<sup>83</sup> انظر: المواد (3،4) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.

<sup>84</sup> مقابلة مع الأستاذة عبير مصبح، مصدر سابق.

<sup>85</sup> انظر: أجندة السياسات الوطنية 2017-2022.

<sup>86</sup> للمزيد انظر: الفصل الخاص بهيئة مكافحة الفساد في هذا التقرير.

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/WebSite/Upload/Documents/GOVPLAN/NPA%20Arabic.pdf>

### 3. السلطة القضائية

#### المخلص

ما زالت الثقافة المحافظة داخل مجلس القضاء الأعلى تحد من نشر وتوفير المعلومات المتعلقة بعمل المجلس كالأجراءات التأديبية المتخذة بحق القضاة، وتنحي القضاة عن النظر في قضايا فيها تضارب مصالح، ونشر التقرير السنوي على موقعه الإلكتروني في الوقت المناسب، بالإضافة إلى مسألة الإفصاح عن الأصول المالية للقضاة. يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي، إلا أنهما يبقيان قاصران دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن اقرارات الذمة المالية وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص وفي السلطة التنفيذية بعد ترك القضاة الخدمة في الجهاز القضائي. على الرغم من التحسن الذي طرأ على تنفيذ قرارات المحاكم إلا أن الجهات الأمنية والمدنية ما زالت تماطل أو تمتنع عن تنفيذها.

إن منح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية وترقية القضاة بعد تنسيب من مجلس القضاء الأعلى في ظل غياب ضوابط محددة أو فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين، وكذلك عدم وضوح آلية تعيين رئيس المحكمة العليا "رئيس مجلس القضاء الاعلى" يعطي السلطة التنفيذية القدرة على التدخل في شؤون السلطة القضائية، ويقلل من استقلالية القضاء.

#### البنية والتركيبية

استمر انقسام السلطة القضائية، شأنها شأن بقية مؤسسات السلطة الفلسطينية، منذ سيطرة حركة حماس على قطاع غزة منتصف عام 2007. فقد أقامت حركة حماس مجلس عدل أعلى (جرى تعديل الاسم في 2010/1/5 ليصبح "مجلس القضاء الأعلى") مقابل مجلس القضاء الأعلى في السلطة الفلسطينية (الضفة الغربية)، الأمر الذي أدى إلى وجود مرجعيتين لجهاز القضاء على أرض الواقع. ونتيجة لعدم تعامل أغلب القضاة الفلسطينيين في غزة مع مجلس العدل الأعلى آنذاك قامت حكومة حماس في غزة بتعيين عدد كبير من القضاة وترفيح عدد آخر لسد الفراغ الناتج عن عدم دوام القضاة في المحاكم بعد سيطرتها العسكرية على غزة.

يمثل مجلس القضاء الأعلى الإطار المؤسسي لعمل جهاز القضاء والإشراف عليه<sup>87</sup>. ويملك صلاحية مراجعة السياسات المتعلقة بهيكلية وأداء القضاء، والتعيينات والترقيات ونقل القضاة وندبهم وإعارتهم.

إضافة إلى المحاكم المدنية العادية، هناك محاكم عسكرية ومحاكم شرعية إسلامية، ولكليهما أنظمة ومرجعيات منفصلة عن المحاكم العادية. تمارس السلطة القضائية مهامها بالفصل في قضايا الخلاف على الحقوق والحكم في الجرائم عبر المحاكم النظامية بدرجاتها (المحكمة العليا "محكمة النقض ومحكمة العدل العليا"، محاكم الاستئناف، محاكم البداية ومحاكم الصلح) وفقاً لأحكام المادة 14 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 والمادة 2 من قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001.

<sup>87</sup> انظر: المادة 92 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

السلطة القضائية				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/63	75	50
الاستقلالية			75	50
الشفافية	الحوكمة	100/60	50	50
المساءلة			75	50
النزاهة			50	25
الرقابة على السلطة التنفيذية	الدور	100/50	25	75
الملاحقة القضائية على حالات الفساد			75	25
المعدل العام للعمود:		100/54		

### الموارد (القانون)

إلى أي مدى تتوفر قوانين تسعى لضمان الرواتب وظروف العمل الملائمة للقضاء؟  
الدرجة: 75

ينص قانون السلطة القضائية، وفقاً لأحكام المادة 3، على موازنة خاصة للسلطة القضائية تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأن مجلس القضاء الأعلى يتولى إعداد مشروع الموازنة وإحالته إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة، كما يتولى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية.<sup>88</sup> يشار إلى أنه يطبق قانون السلطة القضائية في قطاع غزة. حددت رواتب ومخصصات القضاة بجميع درجاتهم في قانون السلطة القضائية، على أن لا تخل المخصصات بالاعلاوات الإدارية والاجتماعية وببدل الانتقال وعلاوة غلاء المعيشة المقررة لسائر موظفي الدولة وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية.<sup>89</sup> وقد تم تحديد رواتب القضاة طبقاً لمستوى المحكمة التي يشغل القاضي الوظيفة القضائية فيها، ولا توجد أحكام قانونية ضد الاقتطاع من دخل القضاة لا توجد آلية لضمان تعديل رواتب القضاة في حال وجود تضخم في الاقتصاد إلا بتعديل التشريع.<sup>90</sup> لم يخصص القانون للسلطة القضائية نسبة دنيا من الميزانية العامة لكن قانون تنظيم الموازنة العامة يتعامل مع السلطة القضائية كسائر المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية أي رصد ما تحتاجه من ميزانية.<sup>91</sup>

### الموارد (الممارسة)

<sup>88</sup> المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة " 2012، ص 131.

<sup>89</sup> انظر: المادة 32 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>90</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار الأمين العام المساعد لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2018/7/8.

<sup>91</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري المدير التنفيذي للهيئة الاهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون "استقلال" بتاريخ 2018/7/8.

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

الدرجة: 50

تتولى السلطة القضائية من خلال مجلس القضاء الأعلى بإعداد ووضع الموازنة لكن هذه الموازنة غير كافية لقلة الاعتمادات المالية للتعيين<sup>92</sup> الحصول على التعيينات والمباني والمواد اللازمة لعمل المحاكم، في المقابل تعتمد السلطة القضائية على التمويل الخارجي في تطوير المباني والحصول على المعدات.<sup>93</sup> وتعتبر رواتب القضاة والعاملين بالنيابات رواتبا غير ملائمة لعدم تغيير هذه الرواتب طيلة 16 عشر عاما أي منذ إقرار قانون السلطة القضائية عام 2002.<sup>94</sup> يتوفر عدد ملائم من الموظفين والموارد الخاصة بالمكاتب ومعدات الكمبيوتر والحوسبة الحديثة للقضاء،<sup>95</sup> ففي نهاية عام 2016 بلغ عدد الموظفين العاملين في السلطة القضائية 1179 موظفا 83% منهم موظفين دائمين و17% منهم على عقود.<sup>96</sup> في المقابل فإن أعداد القضاة لا يتناسب مع عدد السكان وحجم القضايا؛ فقد بلغ عدد القضاة 240 قاضيا وقاضية ثلاثون منهم في قطاع غزة في حين يحتاج الجهاز القضائي الى حوالي 430 قاضيا وقاضية وفقا للمعايير الإقليمية.<sup>97</sup> لا يوجد استقرار في الموارد البشرية؛ فجزء من القضاة استقالوا للعمل في المحاماة واخرين انتقل للعمل في السلطة التنفيذية للشعور بالقدرة على التأثير والحظوة.<sup>98</sup> وتتاح فرص تدريبية لتحسين معرفة القاضي بالقانون والمهارات القضائية بما فيها إدارة قاعة المحكمة وإدارة القضايا وكتابة الأحكام وتعارض المصالح.<sup>99</sup>

أما في قطاع غزة فإن الموارد البشرية والتقنية والمالية متوفرة للقضاء غير كافية، ومنذ نهاية العام 2017 لا يوجد ميزانية للقضاء، بل يوجد حصة للمجلس الأعلى للقضاء من النفقات التشغيلية للهيئات الحكومية والوزارات التي لا تزال تحت إدارة اللجنة الادارية. يتم تحديد رواتب القضاة بواسطة القانون الذي تم الإشارة له سابقا، لكن من ناحية الممارسة فإن القضاة يحصلون على 40% فقط من رواتبهم نظرا لحالة التعسر المالي التي تمر بها الحكومة في قطاع غزة. كما أن أعداد القضاة لا تتلاءم مع عدد القضايا اليومية حيث ينظر القاضي الواحد في 70 قضية يوميا، يبلغ عدد القضاة في قطاع غزة 53 قاضيا موزعين على مرافق القضاء في المحافظات الجنوبية. ولا يزال العدد لا يلي احتياجات القضاء في غزة. وعلى صعيد الحوسبة، فقد قام المجلس الأعلى للقضاء بحوسبة القضاء، وأصبح بإمكان المحامين والمراجعين، مراجعة قضاياهم إلكترونيا.<sup>100</sup>

الاستقلالية ( القانون )

<sup>92</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>93</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصر سابق.

<sup>94</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>95</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>96</sup> انظر: مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الحادي عشر 2016، رام الله، ص 35

<sup>97</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>98</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصر سابق.

<sup>99</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>100</sup> مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة محامي وباحث قانوني بتاريخ 2018/7/9.

إلى مدى يعتبر القضاء مستقلاً بحكم القانون؟

الدرجة: 75

كفّل القانون الأساسي "الدستور" استقلالية السلطة القضائية،<sup>101</sup> حيث نص على استقلالية القضاة وعدم خضوعهم في قضائهم لغير القانون، ومنع القانون الأساسي تدخل أية سلطة في القضاء أو في شؤون العدالة.<sup>102</sup> ويتطلب تعديل أحكام القانون الأساسي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.<sup>103</sup>

أنشأ القانون الأساسي المجلس الأعلى للقضاء<sup>104</sup>، ويعين أعضاء مجلس القضاء الأعلى بحكم القانون<sup>105</sup> من تسعة أعضاء جُلهم من السلطة القضائية فيما عدا وكيل وزارة العدل من السلطة التنفيذية. ومنح القانون المذكور صلاحية إدارة مرفق القضاء بما فيها تعيين القضاة. وقد حددت المادة 18 من قانون السلطة القضائية الشروط العامة لتعيين القضاة بحيث يصدر قرار التعيين من رئيس السلطة الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. إن منح رئيس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية وترقية القضاة بعد تنسيب من مجلس القضاء الأعلى في ظل غياب ضوابط محددة أو فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين، يعطي السلطة التنفيذية القدرة على التدخل في أحد شؤون السلطة القضائية، وتمكنه من اقرار التعيينات أو رفضها "ووضع فيتو" أو تعطيلها دون ابداء الاسباب. على الرغم من أن غاية المشرع من اتخاذ هذا الإجراء بأن يكون قرار رئيس السلطة الفلسطينية قراراً كاشفاً لقرار مجلس القضاء الأعلى صاحب الاختصاص الأصيل في تعيين شاغلي الوظائف القضائية.<sup>106</sup>

كما لا يمنح قانون السلطة القضائية مؤسسات المجتمع المدني المشاركة في عملية تعيين القضاة سواء في مراقبة صحة الاجراءات أو عملية الاشراف عليها.<sup>107</sup> يبقى القضاة على رأس عملهم في سلك القضاء إلى سن السبعين عاماً<sup>108</sup> وهم غير قابلين للعزل<sup>109</sup> إلا وفق شروط محددة بقانون السلطة القضائية، بحيث يتولى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب وذلك بعد صيرورتها النهائية، وإذا كان القرار صادراً بعقوبة العزل.<sup>110</sup> يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي- متى صار نهائياً - مرسوم من رئيس السلطة<sup>111</sup>. ولا يؤثر القرار الصادر بعزل القاضي على حقوقه في المعاش أو المكافأة ما لم يتضمن القرار غير ذلك.<sup>112</sup>

الاستقلالية ( الممارسة )

<sup>101</sup> انظر: نص المادة 97 من القانون الأساسي " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها..."

<sup>102</sup> انظر: المادة (98) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

<sup>103</sup> انظر المادة 120 من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>104</sup> انظر: المادة 100 من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>105</sup> انظر: المادة 37 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>106</sup> رائدة قنديل، تعيينات موظفي الفئة العليا، ج1، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2011، ص9.

<sup>107</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>108</sup> انظر: المادة 34 قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>109</sup> انظر: المادة 99 من القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>110</sup> انظر: المادة (2 / 55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>111</sup> انظر: المادة (3 / 55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>112</sup> انظر: المادة (4 / 55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

إلى مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أو فاعلين آخرين؟

الدرجة: 50

تتم التعيينات القضائية من قبل لجنة من كبار القضاة؛ ويخضع المرشحون للامتحان الكتابي الذي يتم بشفافية؛ حيث تكون الاسماء مخفية عند تصحيح الاوراق، وبعد نجاح القاضي المتقدم للامتحان يتم تعيين مقابلة له، وبعد ذلك يتم خضوعهم للتدريب في إحدى المعاهد القضائية.<sup>113</sup> ترك النظام القانوني الناظم لتعيين القضاة وترقيتهم من قبل رئيس السلطة التنفيذية مجالاً واسعاً للسلطة التنفيذية للتدخل في شؤون القضاة واستقلاليتهم وحيادتهم؛ حيث تم "اجبار" رئيس مجلس القضاء الأعلى سامي صرصور على التوقيع على استقالته قبل حلف اليمين بتولي منصبه، وتم استحداث منصب نائب رئيس مجلس القضاء الأعلى على خلاف قانون السلطة القضائية في نية لتوليها رئاسة المجلس حين انتهاء ولاية رئيس المجلس الحالي.<sup>114</sup> كما يجري استبعاد بعض القضاة عن هيئات فاعلة مثل محكمة العدل العليا في السنوات الأخيرة انسجاماً مع السلطة التنفيذية.<sup>115</sup> في حين يرى الأمين العام المساعد لمجلس القضاء الأعلى أن القضاء مستقل وليس له علاقة بالسياسة،<sup>116</sup> لا يمنح النظام القانوني امكانية تخفيض الدرجة القضائية.<sup>117</sup> فيما لا تتوفر معلومات تشير إلى إبعاد قضاة بسبب محتوى الاحكام الصادرة عنهم.<sup>118</sup>

يكلف التفتيش القضائي بتقييم القضاة لغاية الترفيع، وفي حال ورود شكاوى يتم دراستها من قبل وحدة الشكاوى لتقييم إذا ما كانت تستحق تحويلها لدائرة التفتيش أم لا، ويجب أن يكون مقدم الشكاوى واضح في شكواه وأن يذكر اسمه للمتابعة معه لحل الشكاوى،<sup>119</sup> وفي العام 2016 تم تقييم أداء (23) قاضي صلح، و16 قاضي بداية، و11 قاضي استئناف.<sup>120</sup>

أما في قطاع غزة، يعتبر التعيين في سلك القضاء في قطاع غزة إلى حد ما مهنيًا، من الناحية الفنية، إلا أنه يلاحظ أن القضاء يمثل لونا سياسيا وأيدولوجيا واحدا، وفي العام 2017 وبعض ظهور نتائج مسابقة القضاة في قطاع غزة اتهم النائب عاطف عدوان، وهو عضو في المجلس التشريعي عن حركة حماس جهات لم يسمها أنها حالت دون تعيين زوجته هدى عدوان كقاضية رغم نجاحها في المسابقة لمجرد كونها امرأة. شهد الإطار المؤسسي للقضاة في قطاع غزة لبعض التعديلات، منها إنشاء المحكمة الإدارية في قطاع غزة وهي محكمة غير منظمة حسب قانون تشكيل المحاكم النظامية المعمول به.<sup>121</sup>

## الشفافية ( القانون )

<sup>113</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>114</sup> انظر: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016، رام الله، 2017، ص ص 39-40.

<sup>115</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>116</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>117</sup> انظر: قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>118</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>119</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>120</sup> انظر: التقرير السنوي الحادي عشر 2016، مصدر سابق، ص 23.

<sup>121</sup> مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة، مصدر سابق.

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

الدرجة: 50

يفرض قانون السلطة القضائية تقديم القضاة عند تعيينهم إقراراً بالذمة المالية بمستندات مغلقة تبقى محفوظة لدى رئيس المحكمة العليا دون الكشف عنها<sup>122</sup>. كما أن هذه الإقرارات لا تخضع للفحص الدوري أو التحديث الدوري<sup>123</sup>. وتشير الأحكام القانونية إلى أن جلسات المحاكم علانية،<sup>124</sup> والعلانية هذه لا تشمل المداولة فهي سرية بطبيعتها، ولا يجوز للقضاء إفشاء أسرار ما يجري فيها.<sup>125</sup> إلا أنه يمكن الاطلاع جزئياً على نتائج المداولات من خلال الأحكام القضائية المنشورة والتي تظهر فيها أسماء القضاة المعارضين والمؤيدين للقرار القضائي الناتج عن المداولات.<sup>126</sup> لا يتم الاعلان عن محاضر الجلسات.<sup>127</sup> كما تعتبر جلسات محاكمة القضاة سرية لا يجوز الاطلاع عليها، كما لا يستطيع الجمهور الحصول على القرارات التأديبية التي صدرت بحق القضاة ولا يستطيع أي شخص آخر غير القاضي ذو العلاقة الاطلاع على ملف التحقيقات والقرار التأديبي الصادر بحقه.<sup>128</sup> تشير لائحة التفتيش القضائي الى أن أعمال التفتيش سرية ويعتبر إفشاء أي معلومات عن هذه الأعمال اخلالاً بواجبات الوظيفة، وان يعد في دائرة التفتيش القضائي سجل سري تخصص فيه صحيفة لكل قاض يدون فيها ملخص حالته من جميع ما حواه الملف السري<sup>129</sup> فيما لا يتطلب القانون نشر احصاءات وأرقام عن عمل السلطة القضائية.

الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى يمكن للعامة/ الجمهور الحصول على المعلومات القضائية والخاصة بأنشطة القضاء من حيث الممارسة؟  
الدرجة: 50

عملياً جلسات المحاكم علنية ويحق حضورها للمواطنين والصحفيين، فيما مازالت عملية النشر من قبل السلطة القضائية محدودة. وتنشر فقط الاحرف الأولى من الاسماء حيث لا يتم نشر أسماء المتهمين حتى بعد صدور حكم بحقهم رغم أن القانون يسمح بذلك في حين لا يجوز نشر ذلك قبل صدور الحكم.<sup>130</sup> ينشر التقرير السنوي احصائيات تشمل عدد القضايا المدورة والواردة في المحاكم ونسبة القضايا المفصولة وكل ما يتعلق بأعمال المحاكم النظامية. يختص المكتب الفني بنشر الأحكام

<sup>122</sup> انظر: المادة 28 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>123</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>124</sup> انظر: المادة (105) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005، والمادة (237) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، والمادة (14) من قانون السلطة القضائية، والمادة (3) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، والمادة (115) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.

<sup>125</sup> انظر: المادة (272) من قانون الإجراءات الجزائية.

<sup>126</sup> زكريا سرهد، حق الوصول الى المعلومات في السلطة القضائية، رام الله: منشورات الائتلاف من أجل النزاهة "أمان"، 2012، ص 4.

<sup>127</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>128</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>129</sup> قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 بلانحة التفتيش القضائي، منشور على الموقع

[http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2006&MID=15333#A15333\\_17](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2006&MID=15333#A15333_17)

<sup>130</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق. انظر: [www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)

القضائية والإشراف على عمل المكتبات القانونية<sup>131</sup>. فيما لا يتم نشر المعلومات الخاصة بفصل القضاة<sup>132</sup> حيث يسود الاعتقاد لدى القضاة أنه الاعلان عن الاجراءات التأديبية للقضاة يؤثر على هيبة القاضي، لكن هذا الامر "عدم الاعلان" يحد من شفافية الجهاز القضائي الفلسطيني. في حين يمكن الاطلاع على المعلومات الخاصة بتنقلات القضاة في التشكيلات القضائية السنوية والتعيينات التي تنشر على الموقع الالكتروني، والتي تظهر فيها المعلومات المتعلقة بالقضاة ومراكزهم في كافة المحاكم، بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بتشكيلة مجلس القضاء الأعلى<sup>133</sup>.

ما زال الموقع الالكتروني للسلطة القضائية بحاجة إلى تطوير باعتباره أحد الوسائل الهامة للانفتاح على الجمهور وإيصال ونشر المعلومات العامة والخاصة بعمل السلطة القضائية كقرارات المجلس وآلية التصويت والحضور والنيابة للجلسات للشفافية لأن العلنية تشعر القاضي بالرقابة المجتمعية<sup>134</sup>.

أما في قطاع غزة، يقوم المجلس الأعلى للقضاء سنوياً بنشر معلومات حول أنشطة المجلس والمحاكم من حيث عدد القضايا الواردة والمفصلة والمدورة، والمراسلات وأنشطة كاتب العدل والشرطة القضائية. إلا أنه لا يقوم بنشر أية معلومات حول موازنة المجلس ونفقاته. ويتم الإعلان عن هذه التقارير عبر وسائل الإعلام ومؤتمر صحفي أو بيان صادر عن المجلس. وعادة، لا يقوم المجلس الأعلى للقضاء بنشر أية معلومات حول ندب، أو إعاره أو تعيين أو فصل القضاة. يوجد موقع خاص بالمجلس الأعلى للقضاء في قطاع غزة (<http://www.hjc.gov.ps/ar>)<sup>135</sup>.

## المساءلة ( القانون )

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

### الدرجة: 75

شددت الاحكام القانونية على وجوب شمول الاحكام القضائية الأسباب التي بنيت عليها<sup>136</sup> وفي حال ورد حكم دون تسبيب يترتب نسخ الحكم<sup>137</sup>.

تختص دائرة التفتيش القضائي بتلقي الشكاوى ضد القضاة سواء الموجهة من أعضاء السلطة القضائية أم من الجمهور<sup>138</sup>، وتقدم الشكاوى ضد القاضي من ذي المصلحة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي يحيلها إلى رئيس دائرة التفتيش، وتقيد جميع الشكاوى في سجل سري خاص يحفظ بدائرة التفتيش القضائي<sup>139</sup>. لكن لا يوجد نظام لحماية المبلغين لحماية مقدمي الشكاوى. كما لا يخضع قضاة المحكمة العليا للتفتيش<sup>140</sup>.

<sup>131</sup> أنظر: [http://www.courts.gov.ps/details\\_ar.aspx?id=tLqbOGa179881317atLqbOG](http://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=tLqbOGa179881317atLqbOG)

<sup>132</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>133</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>134</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>135</sup> مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة، مصدر سابق.

<sup>136</sup> انظر: المادة (5) من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، والمادة (2/5) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001.

<sup>137</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>138</sup> انظر: المادة (4) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2004م بشأن لائحة دائرة التفتيش القضائي الملغي العمل به.

<sup>139</sup> انظر: المادة (1/13) من قرار المجلس الأعلى للقضاء رقم (4) لسنة 2006م بشأن لائحة التفتيش القضائي.

<sup>140</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

تقام الدعوى التأديبية على القضاة من قبل النائب العام بناء على طلب من وزير العدل أو من رئيس المحكمة العليا أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي، ولا تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على تحقيق جنائي أو بناء على تحقيق يجريه أحد قضاة المحكمة العليا يندبه رئيسها لذلك. ويكون للقاضي المنتدب للتحقيق صلاحيات المحكمة بالنسبة لسماع الشهود الذين يرى سماع أقوالهم، يمثل الادعاء العام أمام مجلس التأديب النائب العام أو أحد مساعديه.<sup>141</sup>

تشمل العقوبات التأديبية: التنبيه، واللوم، والعزل. ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بعد صيرورتها نهائية. وإذا كان القرار صادراً بعقوبة العزل يصدر بتنفيذ القرار مرسوماً من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ليصبح القرار نافذاً.<sup>142</sup>

لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه في الظروف العادية إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى، وفي حالات التلبس يجب على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه. وللمجلس أن يقرر بعد سماع أقوال المقبوض عليه إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة، وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقرها، وله تمديد هذه المدة، ويجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين.<sup>143</sup>

ولمجلس القضاء الأعلى في النظر في توقيفه وتجديد حبسه؛ ما لم يكن الأمر منظوراً أمام المحكمة الجزائية المختصة بنظر الدعوى،<sup>144</sup> فيما لا ترفع الدعوى الجزائية؛ إلا بإذن من مجلس القضاء الأعلى بعد انتهاء التحقيق فيها، ويحدد المجلس عندئذ المحكمة التي تنظر الدعوى الجزائية بغض النظر عن قواعد الاختصاص المكاني المقرر في القانون<sup>145</sup> كما لا يجوز أن يكون القاضي محصن بمواجهة الفساد فالحصانة الممنوحة له هي بموجب عمله الوظيفي الذي يقوم به.<sup>146</sup>

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يخضع أعضاء القضاء للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة: 50

يتوجب أن يوفر القضاة أسباباً لقراراتهم وأحكامهم يستطيع أن يفهمها مرتادوا (المحاكم) وإلا شاب أحكامهم القصور في التسبب، ولا يجوز أن يصدر القاضي قرارات غير مسببة لأن هذا إجراء شكلي الزامي. ويشكل نظام الاستئناف الذي كفله القانون على حكم أي قاضي هو الآلية العملية للاعتراض على قرار القاضي وهذا يتم بشكل كبير في الواقع.<sup>147</sup>

<sup>141</sup> المادة (49) قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

[http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2002&MID=14053#A14053\\_50](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2002&MID=14053#A14053_50)

<sup>142</sup> انظر: المادة 55 من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>143</sup> انظر: المادة (3 / 56) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>144</sup> انظر: المادة (57) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>145</sup> انظر: المادة (56) قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>146</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>147</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

تلقت دائرة التفتيش القضائي خلال عام 2016 (119) شكوى، حيث تم فصل (118) شكوى، كما قامت بخمسة وأربعين زيارة دورية معلنة و15 زيارة مفاجئة.<sup>148</sup> لكن ما دامت الاجراءات التأديبية التي يتم اتخاذها بحق القضاة غير معلنة أو منشورة فبالتالي يتعذر تقييمها أو معرفة فعاليتها.<sup>149</sup>

أما في قطاع غزة، يقوم القضاة بتسيب أحكامهم القضائية، وفي حال لم يتم القضاء بتسيب قراراته فإنه يتم الاخذ بعين الاعتبار عند تقييمه من قبل دائرة التفتيش القضائي. حيث يتم التفتيش على أداء القاضي الفني أيضا. لا تتبع دائرة التفتيش القضائي لجهة مستقلة وهي دائرة من دوائر المجلس الأعلى للقضاء. في حال قبول الشكوى، فإن المشتكى لا يحصل على تعويض، بل يتم إعادة النظر في الإجراءات التي اتخذها القاضي.<sup>150</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى اي مدى تطبق اليات لضمان نزاهة أعضاء القضاء؟

الدرجة: 50

يوفر كل من قانون السلطة القضائية ومدونة سلوك القضاة قواعد النزاهة في الجهاز القضائي الا أنهما يبقيان قاصران دون وضع قواعد لتنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن اقرارات الذمة المالية وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك القضاة الخدمة في الجهاز القضائي.

حظر قانون السلطة القضائية على القضاة؛ القيام بأي عمل تجاري أو بأي عمل آخر مقابل أجر أو بأي عمل آخر لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، وإفشاء أسرار المداولات أو المعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء تأديتهم لعملهم، وممارسة العمل السياسي. كما حظر أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثانية، وأن لا يجلس للقضاء أي من القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الثالثة مع عضو النيابة العامة أو ممثل الخصوم أو أحد طرفي الخصومة.

تشمل مدونة السلوك القضائي<sup>151</sup> على قواعد تضارب المصالح وضمانات التقاضي والسلوك القضائي والكفاءة والمقدرة. لكن لم تتضمن قواعد محددة لتنظيم التعامل مع الهدايا. يُوجب قانون السلطة القضائية تقديم القضاة عند تعيينهم إقرارا بالذمة المالية بمستندات مغلقة<sup>152</sup> وهي لا تخضع للفحص الدوري.<sup>153</sup>

يمكن للمواطن أن يطعن في حيادية القاضي إذا لم يتح القاضي عن قضية لسبب يستدعي ذلك منها، إذا كانت الجريمة قد وقعت عليه شخصياً، أو إذا كان قد قام في الدعوى بعمل مأمور الضبط القضائي أو بوظيفة النيابة العامة، أو المدافع عن أحد الخصوم أو أدى فيها شهادة، أو باشر فيها عملاً من أعمال أهل الخبرة.<sup>154</sup>

<sup>148</sup> انظر: التقرير السنوي الحادي عشر 2016، مصدر سابق، ص 23.

<sup>149</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>150</sup> مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة، مصدر سابق.

<sup>151</sup> انظر: قرار مجلس القضاء الاعلى قرار رقم (3) لسنة 2006 . <http://www.courts.gov.ps/userfiles/20111212140939.pdf>

<sup>152</sup> انظر: المادة 28 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>153</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>154</sup> انظر: المادتين 159 و160 من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

لا توجد قيود على دخول القضاة مجال القطاع الخاص أو العمل في المؤسسات الحكومية، فالقانون لم يحدد فترة معينة يميزها القاضي بعد تركه لمنصبه للالتحاق بوظيفة أخرى.<sup>155</sup>

### آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء القضاء من حيث الممارسة؟

الدرجة: 25

تعد مدونة السلوك القائمة جيدة،<sup>156</sup> ولكن يوجد إشكالية في كيفية ضمان تطبيق هذه النصوص عمليا، من اجل ضمان الرقابة والمتابعة فهي لم تحدد الجهة المعنية بالرقابة على تطبيقها لذا لا تتوفر معلومات تتعلق بمدى احترام أحكامها<sup>157</sup> فقد قدم جميع القضاة اقرارات الذمة المالية الخاصة بهم عند التعيين لكن لا يتم فحصها الا عند الحاجة، ولا يتم الكشف عنها.<sup>158</sup> فيما تعارض المصالح ممكن حيث أجرى صندوق تعويضات حوادث الطرق تدريبات للقضاة وأعضاء النيابة خارج البلاد على الرغم من أن الصندوق قد يكون طرفا في قضايا منظورة أمام القضاة مستقبلا.

ترك عدد من القضاة العمل القضائي وانتقلوا مباشرة للعمل في مهنة المحاماة خلال السنوات الأخيرة، وآخرون انتقلوا للعمل في الجهاز الحكومي؛ فالمستشار ايااد تيم استقال من الجهاز القضائي وعين في نفس الوقت رئيسا لديوان الرقابة المالية والإدارية فيما نقل القاضي محمد أبو سندس وكيلاً لوزارة العدل، وندب القاضي موسى شكارنه لرئاسة سلطة تسوية الأراضي والمياه وعين فيما بعد رئيسا لسلطة الأراضي.<sup>159</sup>

لا تتوفر احصائيات مفصلة عن تنحي القضاة بسبب وجود تضارب مصالح أو الاحكام الواردة في قانون السلطة القضائية، أو عدد طلبات التنحي المقدمة من المواطنين. ومن ناحية عملية المحامون والمواطنون لديهم خشية لتقديم طلبات تنحي القضاة.<sup>160</sup>

### الرقابة على السلطة التنفيذية

إلى أي مدى يوفر القضاء رقابة فعالة على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: 25

يحظر القانون الأساسي الفلسطيني النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء<sup>161</sup>. وتختص محكمة العدل العليا "المحكمة الإدارية" بالنظر<sup>162</sup> في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، والطلبات من نوع المعارضة في الحبس، والمنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية، ورفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار.

<sup>155</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>156</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>157</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>158</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>159</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>160</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>161</sup> انظر: المادة 30 من القانون الاساسي المعدل للعام 2003 وتعديلات.

<sup>162</sup> للمزيد انظر: المادة (32) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 المعدل بالقانون رقم (5) لسنة 2005.

لكن تشكيلة المحاكم المختصة بالطعون بالقرارات الإدارية في حالة من الانسجام في قراراتها مع الحكومة وغالبية قراراتها (حوالي 90% من القرارات التي اتخذتها لصالح الحكومة، وتناقضها مع الحريات النقابية والتنظيم النقابي. الامر الذي دفع جهات عدة الى الامتناع عن تقديم طعون في قضايا حساسة؛ مثل قضايا التقاعد المبكر وقرار مجلس الوزراء المتعلق بالموافقة المسبقة على التمويل للشركات غير الربحية، خشية تحصين قرارات الحكومة.<sup>163</sup>

بلغ عدد القضايا المرفوعة العام 2016 أمام محكمة العدل العليا 318 قضية وبلغ نسبة الإنجاز منها حوالي 59%.<sup>164</sup> لكن يوجد تعثر في تنفيذ قرارات المحاكم، فبعضها يتم تنفيذه بسرعة وأخرى تتم المماطلة من قبل الجهات الأمنية والمدنية، وأخرى لا يتم تنفيذها.<sup>165</sup> فقد تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الانسان 97 شكاوى تتعلق بعدم تنفيذ قرارات المحاكم في العام 2017، منها 81 شكاوى في الضفة الغربية و16 شكاوى في قطاع غزة جميعها تتعلق بالإفراج الفوري للموقوفين<sup>166</sup>، ويشكل عدم تنفيذ قرارات المحاكم مساسا واضحا بهيبة القضاء الفلسطيني وزعزعة ثقة المواطن به.

### الملاحقة القضائية على حالات الفساد

إلى أي مدى يلتزم القضاء بمحاربة الفساد من خلال الملاحقات القضائية وغيرها من الأنشطة؟

#### الدرجة 75

تم انشاء محكمة جرائم الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد في العام 2010، وهي محكمة خاصة ضمن السلطة القضائية، أحالت النيابة المنتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد إلى المحكمة المختصة منذ انشائها 153 قضية فصلت بـ 113 قضية؛ أصدرت محكمة جرائم الفساد 94 حكماً بالإدانة فيما قضت بأربعة عشر حكماً بالبراءة، وثلاثة قضايا احيلت الى محاكم أخرى، وقضيتين تم ضمها من قبل المحكمة.<sup>167</sup>

توفر محكمة جرائم الفساد بشكل منتظم الاحصائيات المتعلقة بالأحكام القضائية لكنها غير مفصلة.<sup>168</sup> لكن فعالية المعاقبة على الفساد محدودة بسبب وجود إشكالية في عمل القضاة والنيابة لقيامهم بتطبيق قانون العقوبات الأردني القديم رقم (16) لسنة 1960 عند تطبيق العقوبة، في حين يقومون بتطبيق قانون مكافحة الفساد الجديد رقم (1) لسنة 2005 عند تحريك قضايا الفساد، كما أن القضاة يأخذون بأسباب تخفيفية متعددة تصل الى حد الغاء عقوبة الحبس عن الجناة في قضايا الفساد مما يفقد الحكم العقوبة الردعية لهذه الأفعال.<sup>169</sup> كما أن الانطباع عند المواطنين بوجود بطأ في إجراءات محكمة الفساد في القضايا الكبرى أو المتهمين فيها من السياسيين أو المتنفذين حيث توجد قضايا لها سنوات عدة لم تنجز في المحاكم المختصة.<sup>170</sup>

<sup>163</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>164</sup> انظر: التقرير السنوي الحادي عشر 2016، مصدر سابق، ص 119.

<sup>165</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

<sup>166</sup> واقع حقوق الانسان في فلسطين، التقرير السنوي الثالث والعشرين للهيئة المستقلة لحقوق الانسان للعام 2017، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، 2018، ص 66.

<sup>167</sup> انظر: التقرير السنوي 2017، رام الله: هيئة مكافحة الفساد، 2018، ص 21.

<sup>168</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>169</sup> انظر: أحد قرار محكمة مكافحة الفساد من هذا الطابع <https://www.maannnews.net/Content.aspx?id=953898>

<sup>170</sup> مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري، مصدر سابق.

تتولى وزارة العدل التنسيق وتوفير المساعدات القضائية المتبادلة مع السلطات القضائية الأجنبية التي تتعلق بجرائم الفساد التي تحتوي على عنصر عابر الحدود وذلك حسب اتفاقية الرياض للتعاون القضائي. كما أن انضمام فلسطيني لجهاز الإنتربول الدولي سيساعد على ملاحقة المتهمين بقضايا فساد.<sup>171</sup> وقد قدمت النيابة العامة 28 طلبا للجهات الدولية لجلب هارين من وجهة العدالة متعلقة بقضايا فساد، وبلغ عدد المتهمين بقضايا فساد خلال العام 2017 ثلاثة متهمين.<sup>172</sup> كما بلغ عدد القضايا التي حكم بها غيابيا لفارين من وجه العدالة وخارج البلاد 14 قضية.<sup>173</sup>

أما في قطاع غزة فلم تتوفر إحصاءات مُفصلة عن الملاحقات القضائية الخاصة بالفساد. وفي قطاع غزة، لا يقدم القضاء في قطاع غزة أية إحصائيات متعلقة بتصنيف الجرائم، ومنها جريمة الفساد وأشكالها. بل تنحصر الإحصائيات حول أرقام تتعلق بأنشطة كل محكمة على حدة، بدون الإشارة إلى أنواع الجرائم والدعاوى القضائية. فيما يشارك القضاء في اقتراح حلول للإشكاليات حول مكافحة الفساد، نظرا لأن النائب العام في قطاع غزة هو عضو في المجلس الأعلى للقضاء. كما أن القضاء يشارك بشكل دوري بأوراق عمل ومقترحات في مؤتمر العدالة الذي تنظمه النيابة العامة. لا يشارك القضاء في نسج أي شكل من أشكال العلاقة مع القضاء في الدول الأخرى نظرا لأنه لا يتم الاعتراف به من جانب الحكومة الفلسطينية وبالتالي لا تنظر لأحكامه بالشرعية والاعتراف.<sup>174</sup>

<sup>171</sup> مقابلة مع القاضي أسعد الشنار، مصدر سابق.

<sup>172</sup> رسالة هيئة مكافحة الفساد للرد على استفسارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" لغايات تقرير مقياس نظام النزاهة في فلسطيني بتاريخ 2017/12/10.

<sup>173</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2017 التقرير السنوي العاشر، رام الله، 2018، ص 51.

<sup>174</sup> مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة، مصدر سابق.

#### 4. القطاع العام

##### المخصص

توفر الاحكام القانونية الناظمة لقطاع الخدمة المدنية الاستقرار في الوظيفة العامة للموظفين وتحفظ لهم حقوقهم وإمكانية الطعن بأي قرار إداري أو حكومي. لكن للوزراء القدرة على التحكم في المناصب الادارية كإبعادهم عن مناصبهم لصالح موظفين آخرين أو تقليص الصلاحيات الممنوحة لهم أو نقل كبار الموظفين الذين لا يرغب الوزراء بالعمل معهم إلى ديوان الموظفين العام مما يحد من استقلال الموظفين العامين اتجاه الوزراء وحياديتهم.

أقرت مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية في العام 2012 ونشرت على الموقع الالكتروني لديوان الموظفين العام، وجرت عملية توعية أو تدريب عليه، إلا أنها تبقى قاصرة دون وضع قواعد تنظيم استقبال الهدايا والإفصاح عن اقرارات الذمة المالية وتحديد قواعد الانتقال للعمل في القطاع الخاص بعد ترك الوظيفة العامة.

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

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

##### البنية والتركيبية

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

تعتبر السلطة الفلسطينية أكبر مشغل في المناطق الفلسطينية، ويتوزع الموظفون الحكوميون على 84 مرفقاً حكومياً تحمل مسميات مختلفة، مثل: وزارة، وجهاز، ومجلس، وهيئة، وديوان، وسلطة، ومكتب، ومحافظة. وتستحوذ وزارتتا التربية والتعليم والصحة على 61,609 موظفين من مجموع 90,667 موظفاً في السلطة الفلسطينية.<sup>175</sup> فيما بلغ عدد الموظفين المدنيين بداية عام 2018 حوالي 80 الفا يحصلون على رواتبهم من الخزينة العامة (63 في الضفة الغربية و17 الفا في قطاع غزة). وعملت السلطة على تنظيم الخدمة المدنية حيث أنشأت ديواناً للموظفين بموجب قرار رئاسي رقم (131) لسنة 1994، فيما أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1998 قانون الخدمة المدنية وتعديلاته للعام 2005، ويتبع الديوان مجلس الوزراء، ويتولى إدارته والإشراف عليه رئيس برتبة وزير.<sup>176</sup>

فيما يبلغ عدد الموظفين التابعين للحكومة المقالة في قطاع غزة مع نهاية العام 2017 حوالي 23000 موظفاً.

<sup>175</sup> ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2013-2015، رام الله، 2016، ص ص 219-221.

<sup>176</sup> المصدر السابق، ص 29.

يقوم ديوان الموظفين بالإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سلمية، والمشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين، والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها، ووضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الشواغر، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية. كما يقوم الديوان بمراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية، ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون<sup>177</sup>.

ويتولى الديوان عملية إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين. وإعداد الإحصاءات عن الموظفين، وأية إحصاءات أخرى تطلبها مهام الديوان، ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها، وإعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين. والتي يجب على الموظف الإلمام بها<sup>178</sup>.

القطاع العام				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/50	--	50
الاستقلالية			60	40
الشفافية			30	40
المساءلة	الحوكمة	100/57	75	60
النزاهة			75	60
التوعية/التعليم العام	الدور	100/58	50	50
التعاون مع منظمات المجتمع المدني				50
تقليص مخاطر الفساد في مجال المشتريات الحكومية				75
المعدل العام للعمود:				100/55

#### الموارد (ممارسة)

إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الموارد الكافية للاضطلاع بواجباته بفعالية؟

#### الدرجة:50

يعد الأنفاق على متطلبات القطاع عاما معقولا لكنه غير كافٍ لتطوير الخدمات المقدمة للمواطنين خاصة ان السلطة الفلسطينية تعتمد على المساعدات والمنح في النفقات التطويرية والرأسمالية. كما أن التضخم الوظيفي المتبوع بسوء توزيع الموظفين على القطاعات الوظيفية يحد من تعظيم الاستفادة من الموارد حيث تشكل قيمة الرواتب حوالي 58% من مجمل

<sup>177</sup> المصدر السابق، ص ص 29-30.

<sup>178</sup> المصدر السابق، ص 30.

الإيرادات المحلية (جباية محلية ومقاصبة)، و43% من مجمل الإيرادات العامة ومصادر التمويل.<sup>179</sup> وتتأثر قدرة السلطة الفلسطينية في توفير الرواتب بمدى التزام إسرائيل بتحويل المستحقات الضريبية الفلسطينية التي تجبها نيابة عنها، حيث تحتجز إسرائيل أحياناً الأموال الفلسطينية للضغط على السلطة وتقوم من جانب واحد على اقتطاع مبالغ مستحقة لها على السلطة لقاء خدمات صحية وأثمان المياه والكهرباء، وأحياناً تعويضات غير معترف بها من قبل السلطة الفلسطينية، ما يؤدي إلى عدم وجود استدامة في قدرة السلطة على توفير رواتب الموظفين.<sup>180</sup>

تعد رواتب الموظفين العموميين متوسطة مقارنة مع مستوى المعيشة وتوجد فجوة بين رواتب موظفي الفئات العليا والفئات الدنيا.<sup>181</sup> ويرى البعض أن رواتب الموظفين لا تتلاءم مع مستوى المعيشة، فرواتبهم تأكلت، ولا يوجد تناسب بين مستوى المعيشة والأجور، كما يؤثر مستوى الأجور وغياب نظام للحوافز سلباً على جذب المهنيين ويخلق فرصاً للفساد تنبع من حاجة الموظف لتسديد احتياجاته الأساسية.<sup>182</sup>

أما في قطاع غزة، فتمويل القطاع العام منخفض جداً ولا يتوافق مع الاحتياجات الفعلية للقطاع العام من ناحية الاستدامة والتطوير الإداري. كما أن متوسط الرواتب في القطاع العام في قطاع غزة منخفض مع مستوى المعيشة. ويغادر المهنيون القطاع العام باتجاه القطاع الخاص أو الهجرة إلى خارج قطاع غزة، ولا توجد القدرة في القطاع العام على استقطاب المهنيين. فيما تقديم الخدمات العامة فعالية وكفاءة نسبية بالمقارنة مع القدرات التي تستطيع أن توفرها الحكومة.<sup>183</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى يتوفر للقطاع العام الاستقلالية بحكم القانون؟

الدرجة: 60

نص القانون الأساسي على أن الفلسطينيين متساوين أمام القانون، ولا تمييز بينهم بسبب العرق أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة<sup>184</sup>، وأن تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين المدنيين في الدولة وشروط استخدامهم يجب أن يكون وفقاً للقانون<sup>185</sup>، ومنع قانون الخدمة المدنية تعيين أي شخص على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا إذا توافرت فيه شروط شغل الوظيفة. وحدد القانون شروط الترقية بوجود شاغر في الموازنة وقضاء الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة، وحصول الموظف على تقدير الأداء المطلوب. واعتبر قانون مكافحة الفساد الواسطة والمحسوبية المتمثلة باتخاذ "الموظف قراراً أو تدخلاً لصالح شخص أو جهة غير مستحقة أو تفضيلها على غيرها لاعتبارات غير مهنية كالانتماء الحزبي أو العائلي أو الديني أو الجهوي للحصول على منفعة مادية أو معنوية"<sup>186</sup> - جريمة يعاقب عليها القانون.

<sup>179</sup> انظر قانون الموازنة العام للعام 2018.

<http://www.pmf.ps/documents/10192/1081413/BUDGET+BOOK+2018+++10.04+1.pdf/7ccfd13a-7e1b-4638-84bf-8c3e47a74a38>

<sup>180</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي المستشار القانوني لمؤسسة "أمان" بتاريخ 2018/7/16.

<sup>181</sup> المصدر السابق.

<sup>182</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة: فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 53.

<sup>183</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية مدير الإدارة العامة لتطوير السياسات والموارد البشرية، والأستاذ مضر الضاني مدير وحدة الشؤون القانونية في

ديوان الموظفين العام بقطاع غزة بتاريخ 2018/7/25.

<sup>184</sup> انظر: المادة (9) من القانون الأساسي.

<sup>185</sup> انظر: المادة 86 من القانون الأساسي.

<sup>186</sup> انظر: المادة (4) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.

حدد قانون الخدمة المدنية العقوبات التي يمكن اتخاذها بحق الموظف والجهة صاحبة الصلاحية في إيقاع العقوبة، فاستثناء عقوبة التنبيه أو لفت النظر، حيث لا يجوز أن توقع عقوبة على موظف، إلا بعد الإحالة إلى لجنة تحقيق وسماع أقواله وتسجيلها في محضر خاص، ويجب أن يكون القرار مسبباً، أما موظفي الفئة العليا والخاصة فتكون الإحالة للتحقيق بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب رئيس الدائرة الحكومية، على أن ترفع اللجنة توصياتها لمجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بالعقوبة.<sup>187</sup>

يقوم ديوان الموظفين بدور إشرافي رقابي على تطبيق قانون الخدمة المدنية، ويحول هذا الدور دون اتخاذ أي إجراء تعسفي بحق الموظف، وفي حال حدوث ذلك للموظف تقديم شكوى لديوان الموظفين، وتتم متابعتها مع المؤسسة الحكومية، وتشكل لجان تحقيق بعضوية ورئاسة الديوان.<sup>188</sup> لكن القرار بقانون التقاعد المبكر للموظفين المدنيين رقم 17 لسنة 2017 منح مجل الوزراء إحالة أي موظف الى التقاعد البكر بتدسيب من رئيس دائرته الحكومية.<sup>189</sup> ويتولى المجلس التشريعي إقرار مشروع الموازنة العامة المقدم من مجلس الوزراء، حيث يستطيع المجلس تعديل أو إلغاء أي اعتمادات مالية مخصصة لبنود أو برامج لا يراها مناسبة لأي جهة حكومية بما فيها ديوان الموظفين العام.

#### الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى يتمتع القطاع العام بعدم التعرض لتدخلات في أنشطته؟  
الدرجة: 40

لا توجد سياسة رسمية تنظم أو تعالج موضوع تبديل المناصب "تنقلات داخلية" في حال تبدلت الحكومات، ويعتمد التبديل على رؤية الوزير خاصة عندما يلجأ الوزير إلى نقل مسؤول أو مستشار لإبعاده عن مراكز اتخاذ القرار أو لإشغال المركز من قبل موظف آخر محسوب على الوزير.<sup>190</sup>

على الرغم من التطور الحاصل على التعيينات في الوظائف الدنيا من اعلان المسابقات وتشكيل لجان من أطراف متعددة الا أن التعيينات في الوظائف العليا استمرت في العام 2017 دون شفافية في عدم وضوح المعايير وتجاهل احترام مبدأ تكافؤ الفرص، وتمت في أغلبها دون منافسة عادلة، ودون الإعلان أو اجراء مسابقات في معظم الحالات، ودون بطاقة الوصف الوظيفي، ودون رقابة من جهة رسمية للتأكد من نزاهة الاختيار، وشملت هذا العام تعيين لسفراء ووكلاء الوزراء ورؤساء المؤسسة العامة غير الوزارية.<sup>191</sup> على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية يضع ضمانات الحماية للموظفين من الفصل التعسفي الا أن قان التقاعد المبكر منح مجلس الوزراء والوزراء صلاحيات واسعة في عزل الموظفين، حيث جرى إحالة 700 موظفاً وزارة التربية والتعليم<sup>192</sup> وكذلك موظفين في وزارة الصحة البعض منهم جاء على خلفية نشاطه النقابي واخرين لعدم

<sup>187</sup> انظر: المادة (70) من قانون الخدمة المدنية، والمادة 88 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005.

<sup>188</sup> رد ديوان الموظفين، في كتاب، جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة: فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 54.

<sup>189</sup> القرار بقانون رقم 17 لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين الصادر في 2017/7/22. انظر: الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" العدد 135، ص 4-6.

<sup>190</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>191</sup> الائتلاف من أجل النزاهة المساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2017، رام الله، 2018، ص 31.

<sup>192</sup> انظر: <https://www.psnews.ps/post/12922>

رضا الوزراء عنهم.<sup>193</sup> الامر الذي يجعل الموظفين العامين في حالة عدم استقرار من جهة، ويحد من استقلالهم اتجاه الوزراء وحياديتهم من جهة ثانية. كما أن الأنشطة السياسية للموظفين "الانتماء للأحزاب والتعبير عن الرأي"، خاصة<sup>194</sup> إذا كان مخالفا للحزب الحاكم، سواء في الضفة الغربية وقطاع غزة، يضع صاحبة في علاقة متوترة مع الجهات الحكومية وتأخذ قرارات تتعلق بتميشه في الوظيفة العامة وتحد من ترقيته. في المقابل يجوز للموظفين العموميين اللجوء للقضاء للطعن بأي قرار إداري أو حكومي.

لا توجد في فلسطين مؤسسة مكرسة لحماية القطاع العام من التدخلات السياسية أما في قطاع غزة؛ لا يوجد معايير محددة للتوظيف في الوظائف العليا والخاصة فهي وبالتالي تكون لها علاقة بالاعتبارات السياسية. كما أن ديوان الموظفين فعال في منع التدخلات السياسية في عمل الموظف العام، ويحافظ على مصلحة وحقوق الموظفين العامين. وهناك نماذج من تدخل ديوان الموظفين لحماية الموظفين من أي تجاذب سياسي، فعلى سبيل المثال في حال تم قطع راتب موظف من السلطة الفلسطينية فإن ديوان الموظفين العام في قطاع غزة يعمل على منحه راتب شهري. وبالنسبة للموظفين الذين يتلقون رواتب من الحكومة في رام الله، وهم على رأس عملهم يتم التحقيق معهم على المخالفات بكل حيادية، وفي حالة تم ارتكابه خطأ يتم توجيه العقوبة بحقه مثل الفصل حتى لو كانت السلطة لن تقوم بوقف راتبه وفصله عمليا.<sup>195</sup>

### الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر الأحكام القانونية لضمان الشفافية في إدارة الموارد المالية والبشرية والمعلوماتية في القطاع العام؟  
الدرجة: 30

يلزم قانون مكافحة الفساد موظفي القطاع العام بتقديم إقرارات بالذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد التي تقوم بحفظ الإقرارات، وطلب أية بيانات وإيضاحات خاصة بها، وفحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام القانون<sup>196</sup>، لكن القانون لا ينص على ضرورة الإفصاح عن محتويات الذمة المالية، ولا يتم التحقق من صحة الإقرارات.<sup>197</sup> لم يتم إقرار قانون حق الحصول على المعلومات وقانون الإرشيف الوطني مما يحد من الإطار القانوني لإدارة المعلومات العامة، رغم أن هناك قوانين، مثل: الشراء العام قانون المصارف، وقانون الأحوال المدنية، والقوانين الخاصة ببعض الأجهزة الأمنية قد حددت المعلومات التي يجب أن تبقى سرية، وهي المعلومات الشخصية والمصرفية والأمنية، إلا أن أيًا من القوانين لم يشر إلى المدة التي يجب أن تبقى بها هذه المعلومات سرية، من جانب آخر يحدد النظام المالي للسلطة الوطنية كيفية حفظ وإدارة السجلات المالية في مؤسسات السلطة المختلفة، والمدة التي يجب المحافظة عليها والإتلاف وغيره<sup>198</sup>. ينظم قانون الخدمة المدنية قواعد التعيين، فالقانون ينص على الإعلان عن الوظائف الخالية خلال أسبوعين من تاريخ خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، على أن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك<sup>199</sup>،

<sup>193</sup> انظر: <https://www.maannews.net/Content.aspx?id=943340>

<sup>194</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>195</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية والأستاذ مضر الضباني، مصدر سابق.

<sup>196</sup> انظر: المادة (16) من قانون مكافحة الفساد.

<sup>197</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>198</sup> انظر: المادة (11) من النظام المالي.

<sup>199</sup> انظر: المادة (19) من قانون الخدمة المدنية.

والإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات<sup>200</sup>. ونص القانون على قيام لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة<sup>201</sup>. لكن لا يضع هذه الشروط على الوظائف العليا<sup>202</sup>.

أما في قطاع غزة، لا يوجد أي قوانين أو أنظمة تتعلق بالذمم المالية لدى موظفي الخدمة المدنية. والملف الوظيفي خال من إقرارات الذمة المالية. والقواعد الحاكمة للتعيينات في ديوان الموظفين هي قانون الخدمة المدنية والأنظمة الخاصة به بالإضافة إلى دليل إجراءات التوظيف الذي قام الديوان بإعداده<sup>203</sup>.

### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى تُطبق بفعالية الأحكام القانونية الخاصة بالشفافية في الإدارة المالية والموارد البشرية وإدارة المعلومات في القطاع العام؟  
الدرجة: 40

لدى معظم المؤسسات والوزارات مواقع الكترونية وقاعدة بيانات، وتعلن عن بعض القضايا كالعطاءات والوظائف الشاغرة<sup>204</sup> وبشكل عام يواجه المواطن صعوبات كبيرة للوصول للمعلومات من القطاع العام، وتعتمد قدرة المواطن على الشخص المسؤول ومدى تعاونه ونظرته إلى هذا الحق<sup>205</sup> ويرجع ذلك إلى عدم إقرار أنظمة خاصة بالحصول على المعلومات من المؤسسات المختلفة، ورغم ذلك هناك بعض القضايا يتم الإعلان عنها: كالعطاءات والمشتريات الحكومية، حيث يوجد على الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية معلومات واسعة عنها<sup>206</sup>.

يعلن ديوان الموظفين العام الإعلانات عن الوظائف في مؤسسات السلطة الفلسطينية على الصفحة الإلكترونية وفي الصحف اليومية لضمان التنافس، لكن يغيب هذا الإعلان والتنافس على الوظائف في الفئات العليا. على الرغم من أن هيئة مكافحة الفساد وزعت منذ العام 2012 إقرارات الذمة المالية على المكلفين في الخدمة المدنية، واستلمت حوالي 99% من الإقرارات الموزعة على الموظفين المدنيين (22089 من 22388 إقراراً).<sup>207</sup> إلا أنه لا يتم الكشف عن أصول ودخل ومصالح كبار موظفي القطاع العام<sup>208</sup>.

وفي قطاع غزة، يتم نشر والإعلان عن الوظائف بشكل دوري عدا الوظائف العليا التي تتطلب إجراءات خاصة بالتعيين. كما لا تتوفر تقارير ومنشورات وإحصاءات الدورية حول عمليات الشراء العام<sup>209</sup>. فيما لا يتم الكشف عن أصول ودخل والمصالح

<sup>200</sup> انظر: المادة (20) من قانون الخدمة المدنية.

<sup>201</sup> انظر: المادة (21) من قانون الخدمة المدنية.

<sup>202</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>203</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية والأستاذ مضر الضاني، مصدر سابق.

<sup>204</sup> الائتلاف من أجل النزاهة المساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2017، مصدر سابق، ص 22.

<sup>205</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>206</sup> انظر: الموقع الإلكتروني لمديرية اللوازم العامة في وزارة المالية. <http://www.gs.pmf.ps/>

<sup>207</sup> هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2017، رام الله، 2018، ص 26.

<sup>208</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>209</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية والأستاذ مضر الضاني، مصدر سابق.

المالية لموظفي القطاع العام. بالإضافة الى أنه لا يتوفر لدى المواطن القدرة على الوصول إلى المعلومات الخاصة بأنشطة القطاع العام والسجلات التي تحتفظ بها هيئات القطاع العام.

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة موظفي القطاع العام على تصرفاتهم وأعمالهم؟  
الدرجة:75

تتوفر ضمانات قانونية لضمان محاسبة ومساءلة موظفي القطاع العام على تصرفاتهم وأعمالهم، فقد حظر قانون الخدمة المدنية على الموظف الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، واستغلال وظيفته وصلاحياته لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. حظر القانون على الموظف الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة عنها أو نسخة منها أو أن يفشي أيًا من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى بعد ترك الوظيفة<sup>210</sup>، يضاف إلى ذلك ما ورد في قانون مكافحة الفساد.

ويمكن للموظف وفقاً للقانون الطعن والاعتراض على القرارات الإدارية التي تتسم بعدم المشروعية، بتقديم طلب للمؤسسة التي ترشح للعمل بها بالتظلم لرئيس الدائرة الحكومية خلال عشرين يوماً من تاريخ العلم به. ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وإذا انقضت المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً وله بعد ذلك التظلم لديوان الموظفين، ويعطي القانون للموظف والمواطن الحق باللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها قانوناً<sup>211</sup>.

تنص المادة 65 من قانون الشراء العام لسنة 2014 على "أن على موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعلى موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية إبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام هذا القرار بقانون بشكل فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها". كما "تلتزم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بتوفير الحماية اللازمة للمبلغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مخالفة تقع أثناء عمله"<sup>212</sup>.

وتنص المادة 18 من قانون مكافحة الفساد على أنه "1. كل من يملك معلومات جديدة أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يقدمها إلى الهيئة أو يتقدم بشكوى بشأنها ضد مرتكبها. 2. كفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعدده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء"<sup>213</sup>.

<sup>210</sup> انظر: المادة (67) من قانون الخدمة المدنية.

<sup>211</sup> انظر: المادة (105) من قانون الخدمة المدنية والمادة (160) من لائحته التنفيذية والفئة العليا.

<sup>212</sup> انظر قانون الشراء العام رقم لسنة 2014. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16583>.

<sup>213</sup> انظر قانون مكافحة الفساد (المعدل) رقم 1 لسنة 2005. <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/1231.html>.

تتمثل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة المالية والرقابة على الامتثال والرقابة على الاداء لضمان حسن استخدام السلطة، وله مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بالتعيينات والمرتبات والأجور والعلاوات والاجازات وأية بدالات أخرى وما في حكمها.<sup>214</sup>

ويتولى ديوان الموظفين العام مهام الإشراف على تطبيق قانون الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الدوائر له بصورة سليمة، كما لديوان الموظفين مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من المؤسسة الحكومية بالتعيين أو الترقية وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام القانون<sup>215</sup>.

ويستطيع المواطن التقدم بشكواه إلى عدة مؤسسات كديوان الرقابة المالية والإدارية<sup>216</sup>، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وهيئة مكافحة الفساد، وديوان الموظفين، إضافة إلى المؤسسات والوزارات المختلفة. أصدر مجلس الوزراء دليل الشكاوى ومكّن المواطن من التقدم بشكاوى إلى الإدارة العامة للشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في المؤسسات والوزارات ضد المؤسسات الحكومية المتعلقة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية، الصادرة ضد المؤسسات الحكومية والاشخاص في المؤسسات التابعة لها، ومنح الإدارة العامة صلاحية النظر في الشكاوى التي اتخذها قراراً أو رفضت من قبل وحدات الشكاوى مع الحفاظ على حق المشتكي باللجوء إلى القضاء.<sup>217</sup>

يعين رئيس ديوان الموظفين بتنسيب من مجلس الوزراء، وبمصادقة المجلس التشريعي<sup>218</sup>، ورغم أن ديوان الموظفين يقدم تقريره السنوي لمجلس الوزراء، إلا أن الديوان مسؤول أمام المجلس التشريعي كأى مؤسسة أخرى في السلطة الفلسطينية، خاصة وأن المجلس يملك صلاحية إقرار الموازنة بما فيها موازنة ديوان الموظفين، كما يمكن للمجلس مساءلة رئيس الديوان كغيره من مسؤولي السلطة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس والقانون الأساسي.

في قطاع غزة، توجد دائرة شكاوى مركزية محوسبة كذلك في كل مؤسسة حسب قرار مجلس الوزراء رقم (60) لسنة 2005م بتنظيم عمل دوائر الشكاوى، وتحدد آليات الشكاوى. كما أن هناك بوابة إلكترونية للشكاوى تضم جميع مؤسسات القطاع العام. والمجلس التشريعي في قطاع غزة يطلب ديوان الموظفين العام لجلسات استماع أو مساءلة أو استجابات، واستفسارات كما يتلقى المجلس التشريعي بعض الشكاوى التي يساءل من خلالها الديوان. حالياً لا يوجد جهة مسؤولة عن ديوان الموظفين نظراً للوضع السياسي، وعلى الرغم من ذلك ديوان الموظفين العام يطبق جميع القرارات التي تصدر عن حكومة التوافق بشكل مستمر.<sup>219</sup>

## المساءلة (الممارسة)

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

<sup>214</sup> انظر: المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

<sup>215</sup> انظر: المادة (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة وتعديلاته.

<sup>216</sup> انظر: المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية تنص على قيام الديوان ببحث "الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية....."

<sup>217</sup> انظر: قرار مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2016 بنظام الشكاوى.

<sup>218</sup> انظر: المادة (69) من القانون الأساسي ومادة (6) من قانون الخدمة المدنية.

<sup>219</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية والأستاذ مضر الضباني، مصدر سابق.

## الدرجة: 60

تقوم عدة جهات بالرقابة والتدقيق على القطاع العام وأبرزها ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يتولى مسئولية الرقابة على كافة المجالات في القطاع العام إضافة للمشتريات الحكومية من خلال مشاركته بصفة مراقب في لجان العطاءات؛ وقد تضمن تقرير الديوان للعام 2016 كشفاً بالعطاءات للعام 2016،<sup>220</sup> لكن تعد هذه الرقابة غير فعالة.<sup>221</sup> لا يوجد إحصائيات شاملة خاصة بالمخالفات المتعلقة بالقطاع العام إلا أن هيئة مكافحة الفساد تلقت 309 شكاوى تتعلق بالقطاع العام، حققت في 24 قضية فساد في القطاع العام توزعت على بإساءة استخدام السلطة والاستثمار الوظيفي، وإهدار المال العام والتزوير والاختلاس، وبالواسطة والمحسوبية والرشوة.<sup>222</sup> وأشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية الى تلقيه 485 في العام 2016.<sup>223</sup> كما بلغت الشكاوى الواردة إلى وحدات الشكاوى في الوزارات المختلفة 10415 شكاوى في العام 2016، انجز منها 9456.<sup>224</sup>

أصدرت محكمة جرائم الفساد 98 حكماً بالإدانة على موظفين في القطاع العام وفي قطاع الحكم المحلي في السنوات منذ العام 2010.<sup>225</sup> ونص القانون على أن جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم جعلها سرية مراعاة للأدب أو للمحافظة على النظام العام، على أن يكون النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية.<sup>226</sup> لكن استمرار عمل محكمة الفساد بتقليد عدم نشر أسماء الأشخاص المدانين بقضايا فساد بشكل عام، لا يساعد في رفع الوعي بعمل هيئة مكافحة الفساد والحكمة الخاصة بذلك. فيما لا تعد تحتاج آلية الشكاوى الى تفعيل هي غير منصفه.<sup>227</sup>

أما في قطاع غزة، فلم يتم تطوير سياسات للتعامل مع فضح الفساد من الداخل وآليات الشكاوى في مجال المشتريات الحكومية. وعلى الرغم من وجود شكاوى عديدة تتعلق بارتكاب الموظفين في القطاع العام لمخالفات جنائية وإدارية إلا أنه لا يوجد حصر معين للاتهامات والإدارات التي يعملون بها، ولم يعلن على حالات لتحميل موظفي قطاع عام المسئولية على سوء استعمال السلطة والإجراءات التأديبية التي اتخذت نتيجة لهذا الأمر.<sup>228</sup>

## آليات النزاهة (القانون)

### إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة موظفي القطاع العام؟

<sup>220</sup> ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، رام الله، 2017، ص 65. <http://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2016Ar.pdf>

<sup>221</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>222</sup> انظر: تقرير الفساد ومكافحته 2017، مصدر سابق، ص 19-20.

<sup>223</sup> ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، مصدر سابق، ص 62.

<sup>224</sup> الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء، تقرير الشكاوى الحكومية السنوي لعام 2016، رام الله: مجلس الوزراء، 2017، ص 19.

<sup>225</sup> انظر: تقرير الفساد ومكافحته 2017، مصدر سابق، ص 21.

<sup>226</sup> انظر: المادة (15) قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>227</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>228</sup> انظر: جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 58.

## الدرجة:75

يمنع قانون الخدمة المدنية موظفي القطاع العام استخدام ممتلكات القطاع العام للأغراض الشخصية، ويمنع من العمل في أي وظيفة أو عمل دون الحصول على إذن مسبق شريطة عدم تعارضه مع وظيفته فيما لا توجد قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة<sup>229</sup>.

اعتمد مجلس الوزراء مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة بالقرار رقم 23/04 م.و/س.ف لعام 2012، وتناولت موضوع تضارب المصالح بضرورة امتناع الموظف عن أداء أي نشاط من شأنه أن يؤدي إلى نشوء تضارب مصالح حقيقي أو ظاهري أو محتمل بين مصالحه الشخصية من جهة ومسؤولياته ومهامه الوظيفية من جهة أخرى، وأن يفصح عن أي أعمال أو نشاطات قد ينشأ عنها تضارب مصالح. وحظرت المدونة على الموظف قبول الهدايا مباشرة أو بالواسطة، وفي حال تم قبول الهدايا إبلاغ المسؤول المباشر بها وبظروف تقديمها ومبررات عدم رفضها، على أن تفتح الدائرة الحكومية سجلاً تقيد فيه الهدايا المستلمة على أن تقوم الدائرة بالتصرف بالهدايا المقدمة للموظفين وفق تعليمات تصدرها وزارة المالية.

ونصت المدونة على ضرورة أن يحافظ الموظف على ممتلكات السلطة، وأن يراعي استخدام المال العام ومصالح السلطة وممتلكاتها بكفاءة وفاعلية، وحظرت المدونة على الموظف استخدام الممتلكات العامة للحصول على منفعة أو مكاسب شخصية، إلا أنه لم يشر بشكل واضح إلى توظيف الأقارب، أو اية قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة. لكن نصت المادة 6 من قانون مؤسسة ضمان الودائع على أنه "لا يجوز لأعضاء المجلس العمل لدى أي عضو أو لدى جمعية البنوك في فلسطين إلا بعد عام على الأقل من تاريخ انتهاء عضويتهم في المجلس".<sup>230</sup>

كما تمت الإشارة إلى موضوع الرشوة بإلزام الموظف بإبلاغ مسؤوله المباشر فور عرض الرشوة على أن يتخذ الإجراء اللازم، وإبلاغ الجهات المختصة بعد إعداد تقرير بالواقعة<sup>231</sup>. وتعتبر الرشوة استناداً لقانون العقوبات الساري في الضفة الغربية جريمة يعاقب عليها بالحبس والغرامة معاً لكل من الراشي والمرتشي<sup>232</sup>. كما أن النظام القانوني يخلو من قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة، وحتى تعليمات تحظر ذلك، ولم يجر تطوير عقود العمل حتى تاريخه لتشمل القيم الأساسية للقطاع العام الواردة في المدونة.

من ناحية أخرى تضمن قانون الشراء الفلسطيني<sup>233</sup> أحكاماً عدة تتعلق بالنزاهة وسلوك العاملين ومحاربة الفساد إضافة إلى أحكام تتعلق بالحفاظ على المبلغين وعدم اتخاذ أي إجراءات بحقهم. إلا أن وثائق المناقصات/العقود لا تتضمن فقرات تتعلق بمحاربة الفساد وضرورة الإبلاغ عنه أو تجنب تضارب المصالح.

وفيما يتعلق بقطاع غزة، جرى إصدار مدونة السلوك في القطاع العام عام 2016، وقواعد بشأن الهدايا والضيافة، أو وضع قيود على التوظيف بعد الخروج من الوظيفة. لكن قانون الخدمة المدنية، وهو أيضاً ساري المفعول في الضفة الغربية، يضع

<sup>229</sup> انظر: المادة (67) من قانون الخدمة المدنية.

<sup>230</sup> انظر: قرار بقانون رقم 7 لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع - <http://www.pdic.ps/Content/Data/Documents/1981bffe-e212-4f6e-a125-865b08663485.pdf>

<sup>231</sup> مدونة سلوك الموظفين العموميين. [file:///C:/Users/DELL/Downloads/A1171\\_0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/A1171_0%20(1).pdf)

<sup>232</sup> انظر: المواد (170-173) من قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960.

<sup>233</sup> انظر قانون الشراء العام رقم لسنة 2014. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16583>.

بعض القواعد بشأن تعارض المصالح، ومنع الاستخدام غير المصرح به للممتلكات/المنشآت الرسمية، والعمل خارج القطاع العام، واستخدام المعلومات الرسمية.

### آليات النزاهة (ممارسة)

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

الدرجة: 60

يحتل القطاع العام وفقاً لاستطلاعات الرأي التي أجراها ائتلاف "أمان" مركز الصدارة في القطاعات الأكثر عرضة للفساد، فقد أشارت نتائج استطلاع الرأي حول الفساد تم إجراؤه عام 2017 أن 59% من المواطنين يقولون إن الفساد أكثر انتشاراً في القطاع العام. وترى نسبة من 57% أن مستوى الفساد كبير في مؤسسات السلطة الفلسطينية ونسبة من 36% ترى أنه متوسط فقط نسبة من 9% ترى أن الفساد صغير.<sup>234</sup> ويعتقدون 80% من الجمهور بوجود فساد في مؤسسات السلطة المختلفة.<sup>235</sup>

تم نشر مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام. وتجري عملية توعية أو تدريب عليها حيث يقوم ديوان الموظفين وهيئة مكافحة الفساد بإجراء تدريبات بخصوص مدونة السلوك حيث أشار تقرير هيئة مكافحة الفساد السنوي للعام أنه تم إنفاق حوالي 96 ألف دولار من منحة العدالة والامن الممولة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وجرى تدريب حوالي 43 الف موظف من 63 الف موظف (أي 68% مجمل موظفي الضفة الغربية). في المقابل أشار حوالي ثلث الموظفين تقريبا (31%) انهم لا يعلمون بوجود مدونة سلوك مقابل 69% أشاروا ان لديهم علم بوجود مدونة السلوك.<sup>236</sup> كما لم يتم تفعيل سجل للهدايا.<sup>237</sup>

انجز الديوان دليل تدريب الذي يمثل إطار عام استرشادي لإدارة التدريب في المؤسسات الحكومية.<sup>238</sup> يتم عند تعيين أي موظف في القطاع العام الطلب منه الالتزام بمهام وواجبات الوظيفة، ومنها الاطلاع على الأنظمة والقوانين الناظمة للعمل، ويوجد على الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام مجموعة القوانين التي تنظم الوظيفة العامة (القانون الأساسي، قانون الخدمة المدنية، واللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء) بالإضافة إلى معلومات عامة عن الديوان وإدارته.<sup>239</sup> بشكل عام يتم تطبيق نصوص محاربة الفساد على المشتريات العامة حيث تم في العام 2017 تغريم شركة واحدة على التأخير وتحميلها فروق اسعار المواد التي جرى التعاقد عليها مع شركة أخرى، ووضع خمس شركات على القائمة السوداء.<sup>240</sup> لكنها لا زالت غير فعالة<sup>241</sup>

<sup>234</sup> الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، رام الله، 2018، ص ص 20-22.

<https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/869c0ddcfa22e8266bc4e4cf8afc60b.pdf>

<sup>235</sup> أنظر: نتائج الاستطلاع رقم 68 الصادر عن المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

<http://pcpsr.org/sites/default/files/Poll-68-Arabic%20%20Full%20text%202018%20.pdf>

<sup>236</sup> الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2017، مصدر سابق، ص 18.

<sup>237</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

<sup>238</sup> ديوان الموظفين العام. التقرير السنوي لعام 2013-2015، مصدر سابق، ص 120. [file:///C:/Users/DELL/Downloads/A3483\\_0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/A3483_0%20(1).pdf)

<sup>239</sup> انظر موقع ديوان الموظفين العام. <https://www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc>.

<sup>240</sup> الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، مقياس نظام النزاهة في فلسطيني لعام 2017، رام الله، 2018، ص 84.

<sup>241</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

وفي قطاع غزة، تعد مدونة السلوك فعالة كونها مرتبطة بتقييم الأداء الوظيفي. إلا أنه لا يتم ضم مدونات السلوك لعقود العمل. كما أن الموظفين على بند البطالة أو الموظفين بعقود مؤقتة غير خاضعين لمدونة السلوك، كون عقودهم هي عقود عمل وليسو موظفين بناء على قانون الخدمة المدنية. وتم تدريب الموظفين في جميع الهيئات الحكومية على مدونة السلوك، كما قام الموظفون في الوزارات بتدريب أقرانهم على مدونة السلوك.<sup>242</sup>

### التوعية/التعليم العام بشأن محاربة الفساد والابلاغ عنه إلى أي مدى يعرف القطاع العام ويخطر الجمهور بشأن دوره في محاربة الفساد؟ الدرجة: 50

يتم الاعتماد في القطاع العام على نشاط هيئة مكافحة الفساد بالتعاون مع ديوان الموظفين والمؤسسات العامة، فقد توسع نشاط الهيئة خلال السنوات الثلاث الأخيرة؛ ففي خلال العام 2017 نفذت الهيئة 460 فعالية على شكل مؤتمرات ودورات تدريبية وورشات عمل ولقاءات توعوية ومخيمات صيفية ومسابقات طلابية ومعرض فني ومناظرة والمشاركة في اللقاءات التلفزيونية والاذاعية، وبث ومضات تلفزيونية وإعلانات مبنوية.<sup>243</sup>

تلقت هيئة مكافحة الفساد 466 شكوى وبلاغ في العام 2017، فيما تلقت 452 شكوى في العام 2016، وفي العام 2015 تلقت 512 شكوى وبلاغ مقارنة بـ 368 شكوى وبلاغ عام 2012 مقارنة و78 شكوى وبلاغ تلقتها عام 2011، ما يعني ارتفاع عدد الشكاوى والبلاغات بشكل ملحوظ ويرجع ذلك إلى زيادة معرفة الجمهور بالهيئة واختصاصاتها وفعالية الحملات التعريفية بالهيئة، لكن يشير استطلاع الرأي اجراه الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة الى أن 36% من المبحوثين يعتقدون بأن المواطنين عادة ما يبلغون عن حالات الفساد التي يلاحظونها، بينما 57% منهم لا يعتقدون ذلك.<sup>244</sup>

### التعاون مع المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع/التصدي للفساد

### إلى أي مدى يتعاون القطاع العام مع هيئات المراقبة العامة وهيئات التجارة والأعمال الخاصة والمجتمع المدني في مبادرات محاربة الفساد؟ الدرجة: 50

تتولى هيئة مكافحة الفساد قيادة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وقد وقعت الهيئة مع 60 اتفاقاً للشراكة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد من ضمنها مؤسسات مجتمع مدني وجامعات عامة وهيئات تمثيلية للقطاع الخاص. وقد تم إنجاز مدونة السلوك لأخلاقيات الوظيفة العامة بالشراكة والتعاون ما بين ديوان الموظفين العام ومؤسسات المجتمع المدني خاصة مؤسسة "أمان" كما تم التعاون في عملية التدريب عليها. لكن بقي اهتمام القطاع العام بالمبادرات والشراكة مع منظمات المجتمع المدني محدودة.<sup>245</sup>

<sup>242</sup> مقابلة مع كل من المهندس إباد أبو صفية والأستاذ مضر الضاني، مصدر سابق.

<sup>243</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 30-55.

<sup>244</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، مصدر سابق، ص 49.

<sup>245</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

أما في قطاع غزة، عمل القطاع العام والمجتمع المدني على مبادرات تتعلق بمكافحة الفساد، إلا أنها تراجعت حالياً واحدة من أسباب التراجع هي ضعف تمويل المجتمع المدني في هذه الفترة، أما القطاع الخاص فلا يتم عقد مبادرات تتعلق بمكافحة الفساد معه.<sup>246</sup>

## تقليل مخاطر الفساد من خلال حماية النزاهة في مجال المشتريات الحكومية Public Procurement

إلى أي مدى يتوفر إطار عمل فعال مطبق لحماية النزاهة في إجراءات المشتريات العامة، بما في ذلك عقوبات ملموسة على السلوك غير الملائم من قبل الموردين والمسؤولين الحكوميين وآليات المراجعة والشكاوى؟  
الدرجة: 75

يحدد القرار بقانون بشأن الشراء العام<sup>247</sup> أساليب شراء اللوازم والأشغال والخدمات غير الاستشارية؛ حيث تنص المادة (20) "1. تتم عمليات شراء اللوازم والأشغال والخدمات غير الاستشارية وفقاً للأسقف المالية أو الحالات المحددة في النظام بإحدى الأساليب الآتية: أ. المناقصة العامة، والتي تشمل أي من الآتي: 1 (المناقصة (المحلية). 2 (المناقصة على مرحلتين 3(المناقصة الدولية). ب. المناقصة المحدودة. ج. استدراج عروض الأسعار. د. اتفاقيات الإطار. هـ. الشراء المباشر. و. التنفيذ المباشر. 2. تعطى الأفضلية في الشراء للمناقصة العامة. 3. تلتزم الجهة المشتريّة بعدم تجزئة اللوازم العامة أو الأشغال أو الخدمات بغرض التحايل لتجنب الأسقف المالية لأساليب الشراء المحددة في النظام.

وتنص المادة (21): يحدد النظام أنواع العقود وفقاً لطبيعة وأساليب الشراء العام المنصوص عليها في هذا القرار بقانون. فيما تنص المادة (22) على أنه "1. وفقاً للأسقف المالية المحددة في النظام، تقوم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالإعلان عن المناقصات العامة في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار على يومين متتاليين على الأقل، وعلى الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء. 2. تطبق على المناقصة العامة إجراءات المناقصة المحددة في الفصل الرابع من هذا القرار بقانون.

وتضع المادة 64 من قانون الشراء العام محددات لمنع الفساد في عمليات الشراء العام كما يلي: " يجب على المناقص الالتزام بما يأتي: أ. الوفاء بالالتزامات المفروضة عليه بموجب هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. ب. تجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته. ج. عدم التواطؤ أو التآمر أو ممارسة أي شكل من أشكال الفساد والخداع والغش أو التحريض، بما في ذلك تقديم الإغراءات أو عرضها سواءً بطريق مباشر أو غير مباشر للتأثير على عملية الشراء أو على تنفيذ العقد. د. عدم التواطؤ أو التآمر، قبل أو بعد تقديم العطاء، بهدف توزيع عقود الشراء بين المناقصين أو تحديد أسعار العطاءات بصورة غير تنافسية أو خلاف ذلك لحرمان الجهة المشتريّة من منافع المنافسة العامة المفتوحة. 2. يتعين على الجهة المشتريّة أن ترفض أي عطاء إذا ثبت مخالفة المناقص لأي من الأحكام الواردة في هذه المادة، وعلى الجهة المشتريّة إبلاغ المجلس وغيره من سلطات إنفاذ القانون ذات الصلة. 3. دون الإخلال بأية عقوبة واردة في القوانين الأخرى السارية، يخضع المناقص المخالف لأي من أحكام هذه المادة للمساءلة القانونية بموجب هذا القانون. 4. إضافة إلى أية عقوبة أخرى، يتم وضع المناقص المخالف لأحكام هذه المادة على القائمة السوداء للمدة التي تقررها الهيئة .

<sup>246</sup> مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صفية والأستاذ مضر الضباني، مصدر سابق.

<sup>247</sup> انظر: قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16583>

وتشير المادة مادة (73) الى أنه "1.دون الإخلال بأي عقوبة أشد واردة في القوانين الأخرى السارية، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القرار بقانون بالآتي: ب. كل مناقص تنطبق عليه الفقرة (5/أ) من المادة (32) أو تثبت عليه مخالفة أحكام المادة (64) من هذا القرار بقانون، يحرم من الاشتراك في عمليات الشراء وفق الإجراءات المحددة في النظام للمدة التي يحددها المجلس على أن يتم: 1 (إخطاره بذلك خطياً، وتوضيح الأسباب الموجبة لاتخاذ القرار. 2 (منحه مدة عشرة أيام للاعتراض على الإخطار. 2. إذا كان المناقص شركة، تسري أحكام الفقرة السابقة من هذه المادة على كافة أعضاء مجلس إدارة الشركة. 3. يفسخ العقد الموقع مع المورد أو المقاول أو المستشار بقرار من الجهة المشتريه وتصادر قيمة التأمين، مع الحفاظ بحقها في المطالبة بالتعويض في أي من الحالات الآتية: أ. إذا استعمل الغش أو التلاعب في معاملته مع الجهة المشتريه. ب. إذا ثبت أنه قد شرع بنفسه أو بواسطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشرة في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام القانون. ج. إذا أفلس أو أعسر إيساراً لا يمكنه من تنفيذ العطاء. د. إذا أخفق في الوفاء بالتزاماته أو أخل بالشروط والأحكام المحددة في النظام أو العقد."

وفي العام 2017 تم تغريم شركة واحدة على التأخير وتحميلها فروق اسعار المواد التي جرى التعاقد عليها مع شركة اخرى، ووضع خمس شركات على القائمة السوداء.

وتتولى دائرة اللوازم في وزارة المالية شراء اللوازم التي تحتاجها مؤسسات السلطة المختلفة بواسطة لجان للعطاءات تشكل لهذا الغرض بقرار من مجلس الوزراء برئاسة مدير عام دائرة اللوازم،<sup>248</sup> وتتبع دائرة العطاءات وزارة الاشغال، إلا أن لها جهازاً خاصاً يتولى تحليل وتوثيق عطاءات الأشغال والقيام بأعمال السكرتاريا للجان العطاءات المختلفة.<sup>249</sup> ولا يتطلب القانون توفر شروط محددة للعاملين في لجان العطاءات رغم أنه نص على عضوية ممثل عن جهات محددة ومختصة. كما تنص المادة 19 من قانون الشراء العام على أن لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

كما يفرق قانون الشراء العام بين الجهة المسؤولة عن الشراء أو إرساء العطاء ولجنة الاستلام التي نص القانون على تشكيلها بقرار من الجهة التي قدمت طلب الشراء لتقوم بإجراء فحص والتثبت من مواصفات اللوازم ومطابقتها للشروط المقررة في عقد التوريد. يتم نشر نتائج القرارات المتعلقة بالعطاءات من إحالات واعتراضات والردود على الموقع الالكتروني لمديرية اللوازم العامة، كما تشترط المادة 61 من قانون الشراء العام أنه "يجب على كل من المجلس والجهة المشتريه ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بأنشطة الشراء لمدة لا تقل عن (5) سنوات، لغايات التدقيق والمراجعة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها". لكن لا يوفر القانون رقابة مجتمعية على عمليا الشراء العام.<sup>250</sup>

<sup>248</sup> انظر: المادة 13 من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.

<sup>249</sup> انظر: المادة 15 من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2014م بشأن الشراء العام.

<sup>250</sup> مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي، مصدر سابق.

## 5. هيئات إنفاذ القانون

### الملخص

تستمد النيابة العامة استقلاليتها من قانون السلطة القضائية، وضمان استقلالية عضو النيابة وحياديته يشترط عند تعيينه انهاء عضويته في أي حزب أو تنظيم سياسي. تعاني النيابة العامة من نقص في عدد الكوادر العاملة من إداريين وقانونيين. لكن تبعية النيابة العامة ما زالت غير محسومة بعد من الناحية العملية، سواء للسلطة القضائية أو للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على طبيعة عملها من حيث مرجعيتها واستقلاليتها. فيما تم تفعيل التفتيش على أعضاء النيابة العامة في السنة الاخيرة. ولكن بالتأكيد يوجد تأثير عليها من قبل السيد الرئيس كونه يعين رئيس النيابة.

ما زالت آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة والتماس الانصاف من الناحية العملية لدى جهاز الشرطة محدودة. لا تتوفر معلومات حول الإجراءات المتخذة في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما.

تنشر هيئات انفاذ القانون تقاريرها السنوية والأنشطة والمعلومات الخاصة بها على مواقعها الالكترونية. فيما لا يتم الافصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحيهم. كما لا توجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة في مؤسسات انفاذ القانون.

### البنية والتركيبية:

تعتبر كل من النيابة العامة والشرطة أهم مكونات هيئة إنفاذ القانون في فلسطين، التي تتمثل مهمتها بالحفاظ على النظام العام وضبط الجريمة، وتقييم وإصلاح المجرمين وإنفاذ القانون لضمان حقوق وحرية المواطنين. تستند هيئة انفاذ القانون في عملها على مجموعة من القوانين: مثل قانون الشرطة لسنة 1963 في الضفة الغربية، وقانون الشرطة الفلسطيني رقم (6) 1963 في قطاع غزة، ومع نهاية عام 2017 صدر قانون الشرطة الفلسطينية بموجب القرار بقانون رقم 23 لسنة 2017، وقانون الأمن العام لسنة 1965 وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، وقانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 فيما يتعلق بأعضاء النيابة العامة

تتألف النيابة العامة وفقا لأحكام المادة (60) قانون السلطة القضائية لسنة 2002 من: النائب العام، ونائب عام مساعد أو أكثر، ورؤساء النيابة العامة، ووكلاء النيابة، ومعاوني النيابة. ويحدد قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 معاوني النيابة العامة بمأموري الضبط القضائي بما يشمل؛ مدير الشرطة ونوابه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة، وضباط وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، والموظفون الذين حولوا صلاحيات الضبط القضائي<sup>251</sup>. كما أن مشروع قانون الشرطة الفلسطينية مدرج على جدول أعمال المجلس التشريعي منذ سنوات ولم يقر حتى تاريخه. بلغ عدد أعضاء النيابة العامة 162 عضوا في الضفة الغربية و58 عضوا في قطاع غزة.

<sup>251</sup> انظر المادة (21) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

[http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2001&MID=13854#A13854\\_21](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2001&MID=13854#A13854_21)

هيئات انفاذ القانون				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/58	---	75
الاستقلالية			75	25
الشفافية			75	50
المساءلة	الحوكمة	100/58	100	25
الزاهمة			50	50
الملاحقة القضائية لحالات الفساد	الدور	100 / 75		75
المعدل العام للعمود: 100/60				

### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر لهيئات إنفاذ القانون المعدلات الكافية من الموارد المالية والبشرية والبنية الأساسية للاضطلاع بفعالية بعملها؟  
الدرجة: 75

يبلغ عدد أعضاء النيابة العامة 162 يساندتهم 190 موظفا إداريا مع نهاية عام 2017،<sup>252</sup> لكن هذه الأعداد لا تتناسب مع عبء العمل الذي يقع على عاتق العاملين في النيابة العامة<sup>253</sup>. وتعد الميزانية غير كافية لاطلاع النيابة العامة بجميع الأعمال،<sup>254</sup> خاصة في ظل استحداث وتفصيل النيابة والإدارات المتخصصة والذي يحتاج إلى الدعم في التدريب الفني والإداري.<sup>255</sup> فيما يبلغ عدد أفراد الشرطة في الضفة الغربية ما يقارب 7897 شرطيا في نهاية عام 2016 وهي كافية مقارنة بعدد السكان.<sup>256</sup> تُدرج موازنة جهاز الشرطة ضمن موازنة القوى الأمنية،<sup>257</sup> لكن رواتب أفراد الشرطة لا تتلاءم مع مستوى المعيشة، ويعاني جهاز الشرطة قلة الإمكانيات؛ فعلى سبيل المثال تنخفض نسبة المركبات الحاصل عليها جهاز الشرطة الفلسطيني بثلاث نقاط مقارنة مع نسبة عناصره من مجموع قوى الأمن الفلسطينية،<sup>258</sup> وجهاز الشرطة بحاجة أيضا لمزيد من معدات الحوسبة.<sup>259</sup>

<sup>252</sup> النيابة العامة، التقرير السنوي الثامن للنيابة العام 2017، رام الله، 2018، ص ص 67-70.

<sup>253</sup> المصدر السابق، ص 131.

<sup>254</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد رئيس نيابة، رئيس دائرة التخطيط والسياسيات في مكتب النائب العام بتاريخ 2018/7/15.

<sup>255</sup> النيابة العامة، التقرير السنوي الثامن للنيابة العام 2017، مصدر سابق، ص 131.

<sup>256</sup> جهاد حرب، بنية قطاع الأمن الراهنة والقدرة على توفير الأمن لمناطق "ب" و"جيم": إعادة توزيع الموارد، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2017، ص 7.

<sup>257</sup> استنادا لنص المادة (17) من قانون المخبرات العامة رم (17) لسنة 2005.

<sup>258</sup> المصدر السابق، ص 4.

<sup>259</sup> مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السباتين رئيس ديوان مدير عام الشرطة والمستشار القانوني بتاريخ 2018/7/18.

ترتفع رواتب موظفي النيابة العامة<sup>260</sup> مقارنة مع رواتب الموظفين في القطاع العام. لكنها غير كافية على جذب ذوي المؤهلات العالية أو كبار المحامين.<sup>261</sup> كما تحصل هيئات انفاذ القانون "النيابة العامة والشرطة" على تمويل خارجي تمثل بتمويل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة لتطوير القدرات والبنية التحتية،<sup>262</sup>

تناط مسألة متابعة المخالفات، التي قد تكون مرتبطة بالفساد، داخل جهاز الشرطة بثلاثة وحدات خاصة هي: (1) إدارة المفتش العام المختصة بالرقابة على الالتزامات المالية ومسك السجلات، (2) وإدارة أمن الشرطة التي تختص في النظر بشكاوى الجمهور على أداء جهاز الشرطة بشكل عام أو شكاوى فردية تخص الضباط أو الأفراد، وتتابع إدارة أمن الشرطة مع القضاء العسكري، فيما يتعلق بالشكاوى الواردة بحق منتسبي الشرطة. و(3) دائرة المظالم وحقوق الإنسان وتختص هذه الدائرة في الشكاوى الخاصة بالمواطنين وضمان المعاملة اللائقة في أي علاقة مباشرة أو غير مباشرة بجهاز الشرطة، وهي جهة رقابة على عمل الشرطة في مرحلة التوقيف والقبض وتفتيش المنازل.<sup>263</sup> لكن لا توجد وحدة شرطية خاصة منوط بها التحقيق بقضايا الفساد، إلا إذا طلبت هيئة مكافحة الفساد القيام بمهمة محددة باعتبار الشرطة لها صلاحيات الضابطة العدلية وذلك وفقاً لمذكرة التفاهم المبرمة بين هيئة مكافحة الفساد والشرطة.<sup>264</sup>

تعتبر نيابة مكافحة الفساد، هيئة "قضائية" منتدبة للعمل في هيئة مكافحة الفساد، تمارس سلطتها في الفحص والتحقيق بصفتها ممثلة في مباشرة وإقامة الدعوة الجزائية المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد. وهي وحدة خاصة منوطة بالتحقيق في المخالفات المرتبطة بالفساد تتمثل في نيابة مكافحة الفساد.<sup>265</sup>

أما في قطاع غزة، يبلغ عدد أفراد الشرطة في قطاع غزة تابعين للجنة الإدارية 8162 عنصراً، تعاني وزارة الداخلية من عدم ملائمة الميزانية الخاصة بها، حيث لا تكفي للقيام بأداء مهامها ومسؤولياتها على أكمل وجه، في المقابل لا تسعى وزارة الداخلية للحصول على الميزانية أي تمويل خارج الميزانية، أو فرض رسوم. كما أن رواتب موظفي وزارة الداخلية مستقطعة، فهي تصرف في حدود 40% من الراتب، وبحد أدنى 1200 شيكل وبالتالي هي غير جاذبة للعاملين المؤهلين من خارج الوزارة. أما بخصوص الحوسبة في هيئات إنفاذ القانون فهي مرضية.<sup>266</sup> وقد أطلقت النيابة العامة نظام النيابة العامة الإلكترونية مطلع العام 2018، وهو نظام يربط بين النيابة العامة ومراكز الشرطة وقواعد البيانات المختلفة بحيث أصبحت جميع الإجراءات الإلكترونية. فيما لا توجد وحدة شرطية مخصصة لمكافحة الفساد في وزارة الداخلية والأمن الوطني، لكن على صعيد النيابة العامة فهناك نيابة متخصصة هي نيابة مكافحة الفساد وجرائم الأموال.<sup>267</sup>

<sup>260</sup> انظر: قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>261</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>262</sup> مقابلة مع كل من العقيد الدكتور خالد السباين والأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>263</sup> مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السباين، مصدر سابق.

<sup>264</sup> المصدر السابق.

<sup>265</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>266</sup> الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية في قطاع غزة: <https://moi.gov.ps/home/post/26136>

<sup>267</sup> مقابلة مع الدكتور عماد لبد مدير وحدة التحليل والمتابعة بمكتب المراقب العام في وزارة الداخلية بقطاع غزة بتاريخ 2018/7/29.

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تعتبر هيئات إنفاذ القانون مستقلة بحكم القانون؟

الدرجة: 75

تستمد النيابة العامة استقلاليتها من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 الذي حدد شروط التعيين والترقيات والنقل، وتشير المادة (61) إلى أنه يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة أن يكون مستكملاً للشروط الواجب توفرها فيمن يولى القضاء وأهم هذه الشروط إنهاء عضوية عضو النيابة عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي وذلك لضمان استقلاله وحياديته<sup>268</sup> ومن جانب آخر منح القانون وزير العدل صلاحية تعيين مكان عمل أعضاء النيابة ونقلهم خارج المحكمة المعينين أمامها بناء على اقتراح من النائب العام ونص على عدم جواز أن تزيد مدة عمل أعضاء النيابة في غير الدوائر عن أربع سنوات منذ توافر شروط العمل بالدوائر،<sup>269</sup> ويتبع أعضاء النيابة العامة رؤسائهم وفقاً لترتيب درجاتهم. واستناداً لنص المادة (74) تكون الترقيات على أساس الأقدمية والكفاءة أي تستند على معايير موضوعية وفقاً للقانون.

التدخل في عمل النيابة العامة وأعضائها فهي مسألة مجرمة ولا تجوز بأي حال من الأحوال. كما لا توجد تدخلات أو توجيهات من قبل النائب العام لأعضاء النيابة في القضايا المعروضة عليهم إلا إذا وقع خطأ في إجراءات تنفيذ القانون.<sup>270</sup> ينظم قانون الشرطة الصادر حديثاً اليات التعيين في جهاز الشرطة،<sup>271</sup> ووفقاً لأحكام المادة 17 منه تنطبق أحكام قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 خاصة المواد (54-64) الشروط المتعلقة بالنقل والندب والإعارة على أفراد جهاز الشرطة.

ولم يعالج قانون الشرطة الحديث مسألة التدخلات في عمل الشرطة إلا أنه نص في المادة (4) منه على أنه "تلتزم الشرطة أثناء تأدية واجباتها بالآتي: 1. القيام بكافة وظائفها واختصاصاتها وواجباتها، وفقاً للقانون الأساسي والقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، ومعايير الشفافية والحيادية والنزاهة والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان والحريات العامة، واحترام الأحكام القضائية وتنفيذها. 2. احترام وترسيخ سيادة القانون واستقلال القضاء وتحقيق مبدأ عدم التمييز بين المواطنين بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة. 3. مراعاة الحصانة الممنوحة وفقاً للقوانين النافذة في الدولة".

وفي قطاع غزة، تحول القوانين دون أية تدخلات سياسية في أنشطة هيئات إنفاذ القانون حيث نصت المادة (124) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته على أن: "كل من: ... (ج) عطل أو تدخل بأي وجه من الوجوه في تنفيذ أي إجراء قانوني حقوقياً كان أم جزائياً أو منع تنفيذه عن علم منه؛ يعتبر بأنه ارتكب جنحة".

<sup>268</sup> للاطلاع على الشروط الواجب توفرها فيمن يولى القضاة انظر المادة (16) من قانون السلطة القضائية اما المادة (61) من نفس القانون فقد نصت " يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة العامة أن يكون مستكملاً للشروط المبينة في المادة (16) من هذا القانون.

<sup>269</sup> مادة (65) من قانون السلطة القضائية.

<sup>270</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>271</sup> انظر: القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة الصادر في 2017/12/26 في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، عدد ممتاز 15، الصادر في

2017/12/31.

## الاستقلالية ( الممارسة )

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

الدرجة: 25

تستند آليات التعيين جهاز الشرطة إلى اليات واضحة تتمثل في الاعلان وتشكيل لجنة داخلية للنظر في الطلب ومدى انطباقها للشروط المعلن عنها، ويتم فحص لياقة المتقدم صحيا، ويوجد تعيينات لطلاب التوجيهي الذين يحصلون على منح لدراسة علوم شرطية وهؤلاء يتم تعيينهم بعد انتهاء مرحلة دراستهم الجامعية، كما ويتمتع هذا الجهاز بالاستقلالية عمليا حيث تتم مراقبته من قبل النائب العام ويتم مراقبته اداريا تحت رقابة مدير عام الشرطة. لكن لا يتم نشر التعيينات لفحص مدى ملاءمتها للقانون.<sup>272</sup>

على الرغم من التحسن الكبير في عملية تعيين معوني النيابة وأعضاء النيابة خلال السنوات الثلاث الأخيرة من خلال الإعلان عن الشواغر الوظيفية واجراء الامتحان ومشاركة مؤسسات المجتمع في الرقابة على الامتحانات الا أنه ثار جدل كبير وشكوك لدى الرأي العام حول تعيين أربعة معوني نيابة من أقارب مسؤولين في السلطة التنفيذية.<sup>273</sup> كما أن المشكلة الأساسية اليوم ليس تدخل السلطة التنفيذية في عمل هيئات انفاذ القانون بل أن القائمين على تطبيق القانون هم الذين يخرقون استقلال القضاء<sup>274</sup> فقد أظهرت استقالة النائب العام السابق على خلفية موقفه من بعض الملفات التي مورست فيها الضغوطات على النيابة العامة الامر الذي فتح بابا واسعا من التجاذبات والصراعات على تعيين خليفته.<sup>275</sup>

يتمكن أعضاء النيابة العامة من العمل دون قيود أو معوقات أو تدخلات دون وجه حق أو التعرض دون مبرر للمسؤولية المدنية أو الجنائية أثناء تأدية واجباتهم.<sup>276</sup>

وفي قطاع غزة، تستند التعيينات في قوى الأمن وهيئات إنفاذ القانون للمعايير المهنية الواردة في القانون، وفي بعض الحالات مثل النيابة العامة تستند للمسابقات الوظيفية. ويمثل تسييس هيئات إنفاذ القانون مشكلة عامة في ظل النظام السياسي الفلسطيني، خاصة في فترة الانقسام، حيث أن الواقع الفلسطيني كله ميسس لذلك تمارس هذه الهيئات عملها في بيئة غير سوية تؤثر عليها. كما أن هناك بعض تدخلات خارجية تحول دون استمرار التحقيقات وهي حالات خاصة. في المقابل يمكن لوكلاء النيابة العامة في قطاع غزة ممارسة عملهم بحرية دون أي قيود أو معوقات من أي نوع من الأنواع.<sup>277</sup>

## الشفافية ( القانون )

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

الدرجة: 75

<sup>272</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للتزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 67.

<sup>273</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2016، رام الله، 2017، ص 41.

<sup>274</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>275</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2016، مصدر سابق، ص 41.

<sup>276</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>277</sup> مقابلة مع الدكتور عماد لبد، مصدر سابق.

يلزم قانون السلطة القضائية أعضاء النيابة العامة عند تعيينهم فقط تقديم إقرارا بالذمة المالية بمستندات مغلقة تبقى محفوظة لدى رئيس المحكمة العليا دون الكشف عنها،<sup>278</sup> وألزم قانون مكافحة الفساد العاملين في جهاز الشرطة بتقديم إقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد.<sup>279</sup> لكن هذه الإقرارات لا تخضع للفحص الدوري، ولا يتم الكشف عنها علنا.

يحق لأطراف الدعوة الاطلاع على محاضر الجلسات الخاصة بهم فقط؛ فللضحية أن يتقدم بطلب تصوير الملف أو الاطلاع عليه، وله أن يقدم طلب للاستماع إلى شاهد لم تستمع إليه النيابة وغيرها من الطلبات.<sup>280</sup> وللمتهم والمجني عليه والمدعي بالحقوق المدنية أن يطلبوا على نفقتهم صوراً من أوراق التحقيق أو مستنداته.<sup>281</sup> كما يحق للخصوم ووكلائهم وللمدعي بالحق المدني الاطلاع على محاضر التحقيق حال الانتهاء منها بعد حصولهم على إذن بذلك من النيابة العامة.<sup>282</sup> وللخصوم أن يطلعوا على أوراق الدعوى بمجرد إعلانهم بالحضور أمام المحكمة المختصة.<sup>283</sup>

وفي قطاع غزة، لا توجد أحكام قانونية مفصلة ومحددة تسمح للعامة بالحصول على المعلومات بشأن تنظيم وتصريف أعمال هيئات إنفاذ القانون أو القرارات المتعلقة بهم وكيفية صناعة هذه القرارات.<sup>284</sup> كما لا يطلب القانون الكشف عن الأصول التي يمتلكها مسؤولي إنفاذ القانون، لكن هناك قرار وزاري يحث قادة الأجهزة الأمنية على كشف هذه الأصول. يمكن للضحايا الاطلاع على ملفاتهم حسب قانون الإجراءات الجزائية لدى النيابة العامة والحصول على صور منه، وفيما يتعلق بالملفات لدى جهاز الشرطة فإنه يحق للضحية الاطلاع على الملف في حال كان لديه مصلحة بذلك عبر طلب يقدم لمدير مركز الشرطة وهو صاحب القرار بمنح الصور.<sup>285</sup>

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار هيئات إنفاذ القانون من حيث الممارسة؟

### الدرجة: 50

تنشر هيئة انفاذ القانون تقاريرها السنوية والأنشطة والمعلومات الخاصة بها على مواقعها الالكترونية<sup>286</sup>، وتنشر الصحف اليومية أخبار ومعلومات حول التنقلات والتعيينات في المراكز القيادية في الشرطة بالإضافة الى وجود ناطق اعلامي للشرطة بالإضافة اصدار البيانات والاعلانات المتعلقة بأنشطة الشرطة بمكافحة الجريمة<sup>287</sup> ومعلومات حول التعيينات في النيابة. فيما لا يتم الافصاح عن أصول أعضاء النيابة والشرطة أو عن مصالحهم.

<sup>278</sup> انظر: المادة 28 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

<sup>279</sup> استنادا لنص المادة (2) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

<sup>280</sup> استنادا لنص المادة (62) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

<sup>281</sup> انظر المادة (63) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

<sup>282</sup> انظر المادة (92) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

<sup>283</sup> انظر المادة (188) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.

<sup>284</sup> انظر: جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 68.

<sup>285</sup> مقابلة مع الدكتور عماد لبد، مصدر سابق.

<sup>286</sup> انظر الموقع الالكتروني للنيابة [www.pgp.ps](http://www.pgp.ps) ، والموقع الالكتروني للشرطة [www.palpolice.ps](http://www.palpolice.ps)

<sup>287</sup> مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السباتين، مصدر سابق.

وكذلك الأمر في قطاع غزة يتم الكشف عن المعلومات ذات الصلة بتنظيم وإنفاذ القانون وهي متاحة عبر موقع وزارة الداخلية الإلكتروني، حيث تقوم الوزارة بنشر تقارير الإنجاز للإدارات والأجهزة الأمنية بشكل سنوي. أما فيما يتعلق بأنشطة لجان التحقيق فإنه يتم نشر موجز عن نتائجها في بعض الحالات، وفي حالات أخرى تكون سرية.<sup>288</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة هيئات إنفاذ القانون على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 100

يلزم قانون الاجراءات الجزائية وكلاء النيابة إبداء الأسباب بشأن قراراتهم فيتم ذكر سبب التوقيف أو قرار الاتهام.<sup>289</sup> ويتيح القانون للمتضرر من الجريمة أن يدافع عن مصلحته الخاصة بنفسه بتحريك الدعوى الجزائية عن طريق الادعاء المباشر. وفقاً لنص المادة 3 من قانون الإجراءات الجزائية " وعلى النيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية؛ وإذا أقام المتضرر نفسه مدعياً بالحق المدني وفقاً للقواعد المعينة في القانون".

ينص القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على انشاء الهيئة الوطنية لحقوق الانسان "الهيئة المستقلة لحقوق الانسان" وهي الجهة التي يتوجه إليها المواطنون في الشكاوى المتعلقة بتعسف الموظفين العاميين بمن فيهم مسؤولي إنفاذ القانون. أما فيما يتعلق بملاحقة الفساد والملاحقة القضائية فتتولاها هيئة مكافحة الفساد ونيابة مكافحة الفساد.<sup>290</sup>

وتتولى دائرة المظالم وحقوق الانسان في جهاز الشرطة متابعة شكاوى المواطنين المتعلقة بالتجاوزات من قبل عناصر الشرطة، لمواجهة أي ظلم أو تعسف أو مساس بحقوق المواطنين أو في حال اتخاذ تدابير غير قانونية.<sup>291</sup> كما تنص المادة 16 من قانون الشرطة لعام 2017 على انشاء دائرة المظالم وأخرى للتفتيش "..... 1. إدارة المفتش العام: تختص بمهام الرقابة الإدارية والمالية والقانونية على جميع إدارات ودوائر الشرطة ومديريات شرطة المحافظات، ويصدر المدير العام القرارات والتعليمات اللازمة لتنظيم شؤون عملها واختصاصاتها. 2. دائرة المظالم وحقوق الإنسان: تختص بمهمة تلقي شكاوى وتظلمات المواطنين وعناصر الشرطة فيما يتعلق بالشأن الشرطي، ومتابعتها والتحقيق بشأنها، وإحالتها مع التوصيات إلى المدير العام. يتمتع أعضاء النيابة بحصانة قضائية تمنع مساءلتهم جزائياً أو تأديبياً إلا بعد رفع الحصانة عنهم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (47) من قانون السلطة القضائية في حال ارتكب عضو النيابة فعل استوجب مساءلته تأديبياً، وتسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساءلة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من وزير العدل.<sup>292</sup>

أما في قطاع غزة، لدى أجهزة إنفاذ القانون في قطاع غزة العديد من هيئات الرقابة، لكنها ليست مستقلة بل تتبع وزارة الداخلية، وحسب القانون هناك هيئة مستقلة لحقوق الإنسان وهي تتابع مع وزارة الداخلية بعض الشكاوى والقضايا، ويستطيع المواطنون الاشتكاء عبرها. كما أن مكتب المراقب العام يمارس التحقيق في قضايا الفساد في هيئات إنفاذ القانون،

<sup>288</sup> مقابلة مع الدكتور عماد ليد، مصدر سابق.

<sup>289</sup> انظر المادة (276)، (241)، (149) من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.

<sup>290</sup> للمزيد انظر: الفصل الخاص بهيئة مكافحة الفساد من هذا التقرير.

<sup>291</sup> انظر الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.palpolice.ps/ar/?page\\_id=157](http://www.palpolice.ps/ar/?page_id=157)

<sup>292</sup> استناداً لنص المادة (72) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

كما النيابة العامة أيضا لديها دور في التحقيق والملاحقة القضائية. لا يوجد حصانة لمسئولي إنفاذ القانون مطلقا أثناء أداء مهامهم الرسمية.<sup>293</sup>

## المساءلة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئات إنفاذ القانون للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 25

تعد النيابة العامة تقارير سنوية وأي عمل تقوم به النيابة تقوم بتسبيبه،<sup>294</sup> في حين لا يقوم مكتب النائب العام بشكل دوري وعلني بالإعلان عن أنشطته وتحديد طريقة منحه للأولويات وتنفيذها. جرى في العام 2017 انشاء دائرة التفتيش على أعضاء النيابة حيث جرى تدريب كافة أعضاء النيابة على لائحة التفتيش.<sup>295</sup> كما جرى انشاء وحدة حقوق الانسان بقرار من النائب العام في 2017/11/5 تعنى بتلقي الشكاوى بانتهاكات حقوق الانسان والعمل على معالجتها ورصد الانتهاكات والرقابة على أداء موظفي النيابة العامة والرقابة على مأموري الضبط القضائي. وجرى التحقيق مع ستة حالات لأعضاء النيابة العامة في السنوات الثلاث الأخيرة على إثرها تم توجيه عقوبة التنبيه واللوم فقط<sup>296</sup>

تلقت إدارة التفتيش القضائي في النيابة العام 48 شكوى في النصف الأول من العام 2018، ونصفها تتعلق بأعضاء النيابة العامة (أي 24 شكوى)، بالإضافة الى 16 شكوى مرحلة من العام 2017. وجرى الفصل بثمانية وعشرين شكوى في النصف الأول من العام 2018.<sup>297</sup> فيما تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الانسان 22 شكوى على النيابة العامة في العام 2017، حيث جرى اغلاق 12 شكوى، وكان تقييم الهيئة للشكاوى المغلقة على النحو التالي: (2) شكوى بتعاون مرض، و (7) شكاوى بتعاون غير مرض، و (3) شكاوى دون تعاون.<sup>298</sup>

أما بالنسبة الى جهاز الشرطة فقط تلقى ديوان المظالم في الشرطة الفلسطينية (352) شكوى في العام 2017 ولم يحدد التقرير السنوي لذات العام كيفية التعامل معها ومدى الإنجاز منها، كما لا يوجد تحديد زمني للرد على الشكاوى لكن عرفيا خلال 15 يوما. فيما تلقت إدارة أمن الجهاز (1162) شكوى، وتم تسجيل (1893) مخالفة انضباطية واستقبال (1195) أمر حبس بحق منتسبي الشرطة، وإحالة (11) قضية للنيابة العسكرية و (71) قضية لجهاز الاستخبارات.<sup>299</sup>

ويشير تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الانسان للعام 2017 أنها تلقت 354 ضد جهاز الشرطة في الضفة الغربية؛ حيث جرى اغلاق 234 شكوى، وكان تقييم الهيئة للشكاوى المغلقة على النحو التالي: (140) شكوى بتعاون مرض، و (79) شكاوى بتعاون غير مرض، و (15) شكاوى دون تعاون.<sup>300</sup>

<sup>293</sup> مقابلة مع الدكتور عماد لبد، مصدر سابق.

<sup>294</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>295</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>296</sup> مقابلة مع الأستاذ خالد عواد، مصدر سابق.

<sup>297</sup> التقرير النصف السنوي من العام 2018 لدائرة التفتيش القضائي.

<sup>298</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثالث والعشرون 2017، رام الله، 2018، ص 149.

<sup>299</sup> انظر: <http://www.palpolice.ps/ar/content/721345.html>

<sup>300</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثالث والعشرون 2017، مصدر سابق، ص 149.

تتولي هيئة مكافحة الفساد فتح تحقيقات في ادعاءات فساد لمسؤولي انفاذ القانون لكن لم يحدد التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد للعام 2017 تصنيفاً للتمييز بين القضايا أو الشكاوى أو البلاغات المتعلقة بموظفي الدولة (مدني/عسكري). فيما تشير احصائيات حصل عليها الباحث أن 101 قضية متعلقة بأشكال فساد "بإساءة استخدام السلطة" (رشوة وابتزاز واحتيال التعدي على الحقوق والواجبات) من إجمالي 1067 قضية (أي حوالي 10%) مسجلة لدى جهاز الاستخبارات العسكرية. حكم في 37 قضية أمام المحاكم العسكرية و45 أخرى منظورة أمام المحاكم و19 أخرى قيد التحقيق. هذه المعلومات هي إجمالي أفراد الأجهزة الأمنية بما فيها الشرطة لعدم التمكن من الحصول على احصائيات منفصلة. لم يتمتع الرئيس أو رئيس الوزراء أو أجهة مختصة خلال العام 2017 عن رفع الحصانة بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد أو النيابة المنتدبة للعمل معها.<sup>301</sup>

أما في قطاع غزة، يشير تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الانسان للعام 2017 أنها تلقت 604 شكاوى ضد جهاز الشرطة في؛ حيث جرى اغلاق 503 شكوى، وكان تقييم الهيئة للشكاوى المغلقة على النحو التالي: (363) شكوى بتعاون مرض، و(124) شكوى بتعاون غير مرض، و(16) شكاوى دون تعاون.<sup>302</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

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

الدرجة: 50

تتضمن مدونة السلوك لأعضاء النيابة العامة (غير منشورة على الموقع الإلكتروني للنيابة العامة) وتعليمات النائب العام رقم 1 لسنة 2006 (منشورة على الموقع الإلكتروني للنيابة العامة) قواعد تضارب المصالح بالهدايا وقيم النزاهة. كما حظر قانون السلطة القضائية على أعضاء النيابة العامة في نص المادة (29) إفشاء أسرار العمل، أو ممارسة العمل السياسي أو الترشح لانتخابات رئاسية أو انتخابات المجلس التشريعي أو مجالس الهيئات المحلية أو التنظيمات السياسية إلا بعد استقالتهم وقبولها. كما لا يجوز لأعضاء النيابة القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز لهم القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال عمل النيابة وكرامته، كما لا يجوز القيام بأي عمل يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.<sup>303</sup>

أقر جهاز الشرطة مدونة للسلوك لكن لم يتم نشرها حتى نهاية عام 2017 على الموقع الإلكتروني وهي تتضمن "الامتناع عن استخدام ما لديه من صلاحيات أو معلومات توفرت لديه خلال أداءه لعمله من أجل تحقيق مصالح أو مكاسب شخصية أو قبول الوساطة أو أي هدايا شخصية من أي جهة أو شخص من شأنها التأثير على نزاهته".

في حين لا يوجد قيود على التعيين بعد الخروج من الوظيفة سواء في النيابة العامة أو في جهاز الشرطة. كما لا تنص القوانين السارية المفعول على إفصاح مسؤولي إنفاذ القانون عن أصولهم وممتلكاتهم أو محاسبتهم.<sup>304</sup> وهذا الأمر ينطبق على قطاع غزة، فيما يحظر قانون الشرطة المطبق في قطاع غزة على أفراد الشرطة قبول أي هدايا أو ضيافة.

<sup>301</sup> انظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، مقياس نظام النزاهة في فلسطيني لعام 2017، رام الله، 2018، ص 87.

<sup>302</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثالث والعشرون 2017، مصدر سابق، ص 152.

<sup>303</sup> انظر المادة (28) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>304</sup> مقابلة مع كل من الأستاذ خال عواد، والعقيد الدكتور خالد السبطين، مصدر سابق.

وفي قطاع غزة أيضا جاري حاليا العمل على مدونة سلوك لوزارة الداخلية، وهي تشمل قواعد تضارب المصالح، في حين قام وكلاء النيابة بالتوقيع على مدونة السلوك الوظيفي التي أعدها ديوان الموظفين العام وهي تنص على وضع قواعد للهدايا والضيافة.<sup>305</sup>

### آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئات انفاذ القانون من حيث الممارسة؟  
الدرجة: 50

ما زالت مدونات السلوك غير فاعلة في تحقيق مبادئها والقواعد الناظمة فيما التعليمات الصادرة من المسؤولين وفقا للقانون فاعلة أكثر بحكم الزاميتها.<sup>306</sup> وقد جرى تدريب جميع أعضاء النيابة بداية العام 2018<sup>307</sup> فقد عقد جهاز الشرطة دورات متعددة لأفراد على اخلاقيات المهنة ويتم اعطاؤها في مساقات من أجل تعزيز ثقافة الأفراد بأخلاقيات العمل الذين يؤدونه،<sup>308</sup> وقد أجرى الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" تدريبات متعددة حول قضايا النزاهة في عمل الاجهزة الأمنية ومن ضمنها جهاز الشرطة.<sup>309</sup> كما لم يتم وضع قواعد محددة لآليات تأديبية مستقلة تتعلق بتنفيذ مدونات السلوك.

أما في قطاع غزة، لا تتوفر معلومات حول الإجراءات المتخذة في كل من النيابة العامة وجهاز الشرطة لمنع تعارض المصالح والتعامل مع الهدايا أو السياسات المعتمدة لتعزيز قيم النزاهة فيهما. وعمليا يجمع عدد غير قليل من افراد الشرطة بين وظيفتين، وذلك لعدم كفاية الرواتب، ولا يوجد رقابة على ذلك.<sup>310</sup>

### الملاحقة القضائية لحالات الفساد

إلى أي مدى تقوم هيئات إنفاذ القانون بوضع يدها على حالات الفساد في الدولة وإلى أي مدى تحقق فيها؟  
الدرجة: 75

يمنح قانون مكافحة الفساد والقوانين السارية كالأجراءات الجزائية للنيابة العامة صلاحيات (نيابة مكافحة الفساد ونيابة الجرائم الاقتصادية) قانونية ملائمة بتطبيق أساليب التحقيق الملائمة لتقصي حالات الفساد وكذلك وأمر التفيتيش والتوقيف والاطلاع على المعلومات الشخصية.<sup>311</sup>

فصلت نيابة جرائم الفساد في الضفة الغربية (39) شكوى وبلاغ منها 35 بعد اجراء التحريات والاستدلالات الأولية من قبل الهيئة وأربعة قضايا تمت احالتها بشكل مباشر للنيابة العامة.<sup>312</sup> ويشير وضع الملفات المقيدة منذ 2010 "انشاء الهيئة الى نهاية

<sup>305</sup> مقابلة مع الدكتور عماد لبد، مصدر سابق.

<sup>306</sup> مقابلة مع كل من الأستاذ خال عواد، والعقيد الدكتور خالد السبائين، مصدر سابق.

<sup>307</sup> مقابلة مع الأستاذ خال عواد، مصدر سابق.

<sup>308</sup> مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السبائين، مصدر سابق.

<sup>309</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 71.

<sup>310</sup> المصدر السابق، ص 71.

<sup>311</sup> مقابلة مع الأستاذ خال عواد، مصدر سابق.

<sup>312</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 15.

عام 2017 إلى أنه؛ تم تسجيل 367 ملفا انجز منها 278 (أي حوالي 76%)، احيل منها إلى محكمة جرائم الفساد 153 وتم حفظ 88 ملفا، و30 ملفا تم إحالتها إلى جهات الاختصاص، و7 ملفات تم ضمها بقرار قضائي، فيما بقي 89 ملفا قيد المتابعة.<sup>313</sup> لم يمنح القانون الفلسطيني الشرطة الفلسطينية اختصاص ملاحقة جرائم الفساد لكن توجد مذكرة تفاهم مع هيئة مكافحة الفساد تقوم بموجهها الشرطة الفلسطينية بالتعاون مع الهيئة في مجال التحقيقات التي تجريها الهيئة في حال الطلب.<sup>314</sup>

وفي قطاع غزة، لجهاز الشرطة ووكلاء النيابة كامل الصلاحيات في التقصي والاستدلال والتحقيق، ولهم أيضا كامل الصلاحيات فيما يتعلق بالتفتيش والتوقيف والإطلاع على المعلومات.<sup>315</sup> ولا تتوفر إحصائية نهائية عن عدد الحالات التي انتهت بتوجيه اتهامات في قضايا الفساد أمام المحاكم.<sup>316</sup>

---

<sup>313</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 20. للمزيد انظر القسم الخاص بهيئة مكافحة الفساد.

<sup>314</sup> مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السباتين، مصدر سابق.

<sup>315</sup> مقابلة مع الدكتور عماد ليد، مصدر سابق.

<sup>316</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للزاهمة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 72.

## 6. لجنة الانتخابات المركزية

### الملخص

تتمتع لجنة الانتخابات المركزي باستقلالية وفقاً للقانون وفي الممارسة، تحظى لجنة الانتخابات بدرجة عالية من الثقة والحيادية في تعاملها مع كافة الأطراف، ونجحت لجنة الانتخابات في منع أي جهة كانت من تدخل في عملها. وتمتلك اللجنة الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، ولدى اللجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة. تلتزم لجنة الانتخابات بنشر كافة قراراتها والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية ومحاضر اجتماعاتها ونشاطات اللجنة المختلفة ومواعيد العمليات الانتخابية على موقعها الإلكتروني. لم يحدد القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبها أهم ما يجب أن يتضمنه التقرير المالي والإداري عن نشاطاتها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، وألية مناقشة المجلس التشريعي للتقرير. تتولى شركة تدقيق خارجي بالتدقيق على لجنة الانتخابات، وهي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية. فيما لا يتضمن القانون أو مدونة السلوك أعضاء لجنة الانتخابات قيوداً على التعيين بعد الخروج من عضوية اللجنة أو النص على قواعد تنظم الهدايا، وتفتقد مدونة للعاملين في اللجنة. بالإضافة إلى عدم الإفصاح عن أصول أعضاء اللجنة والعاملين وممتلكاتهم.

### البنية والتركيبية

تتولى لجنة الانتخابات المركزية إدارة الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية والإشراف عليها، واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها، وتعمل على تخطيط وتنفيذ العمليات الانتخابية من تاريخ صدور قرار إجراء الانتخابات من الجهة المختصة وحتى إعلان النتائج: كتسجيل الناخبين، واعتماد المرشحين، وقبول ترشح القوائم والاقتراع، والفرز وإعلان النتائج. وتعمل لجنة الانتخابات وفق التشريعات الخاصة بالانتخابات في فلسطين، ورعت استناداً إلى ذلك أكثر من دورة انتخابية.

وتعتبر لجنة الانتخابات المركزية هيئة مستقلة لا تخضع لأية سلطة حكومية أو إدارية، تتألف من تسعة أعضاء، يتم اختيارهم من بين القضاة وكبار الأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة والسير المهنية، ويعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لمدة أربع سنوات.

وشكلت لجنة الانتخابات المركزية عام 2002 بموجب قانون الانتخابات العامة رقم (13) لسنة 1995، إذ صدر بتاريخ 10 تشرين الثاني 2002 مرسوم رئاسي رقم (15) لسنة 2002م بتكليف الدكتور حنا ناصر برئاسة اللجنة، وبعد عدة أيام تم تعيين أعضاء اللجنة بمرسوم رئاسي رقم (15) لسنة 2002، وأعيد تشكيل اللجنة بمرسوم رئاسي عام 2005 وبمرسوم آخر عام 2009، وأخيراً بالمرسوم الرئاسي الصادر في 30/3/2016<sup>317</sup>.

<sup>317</sup> انظر موقع لجنة الانتخابات المركزية: <http://www.elections.ps/ar/tabid/530/language/en-US/Default.aspx>

لجنة الانتخابات المركزية				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/83	---	75
الاستقلالية			75	100
الشفافية	الحوكمة	100/71	75	75
المساءلة			75	50
النزاهة			75	75
تنظيم الحملات الانتخابية	الدور	100 / 88	75	75
ادارة الانتخابات			100	100
المعدل العام للعمود:			100/77	

### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوفر من حيث الممارسة للجنة الانتخابات المركزية الموارد الكافية لإنجاز أهدافها؟  
الدرجة: 75

تتكون لجنة الانتخابات من تسعة أعضاء من بين القضاة الأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة، يتم اختيارهم وفق توافق فصائلي (حزبي) في إطار عملية المصالحة بالقاهرة، وتم المصادقة على ذلك من قبل الرئيس الفلسطيني بإصدار مرسوم بتعيين أعضاء اللجنة، وتمثل النساء والجماعات المنطقية في لجنة الانتخابات رغم عدم وجود سياسة مكتوبة تنص على ذلك، واكتسب عدد منهم الخبرة من عملهم الطويل في اللجنة، فهناك أعضاء ومن بينهم رئيس اللجنة زادت فترة خدمتهم باللجنة على ستة عشر عاماً.<sup>318</sup>

وحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة وهي: أن يكون فلسطينياً، وأن لا يقل عمره عن 35 عاماً، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل، وأن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة، وأن يكون حسن السلوك، وأن لا يكون صدر بحقه حكم قضائي في أي من جرائم الانتخابات أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف، وأن لا يكون موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو أهلية، وأن لا يرشح نفسه للانتخابات العامة والمحلية.<sup>319</sup>

وتتولى اللجنة تعيين الجهاز الإداري لمساعدتها على أداء مهامها باستقلالية دون تدخل أية جهة أخرى، وتمتلك الكوادر البشرية المؤهلة وذات الخبرة، التي تمكنها من إدارة العمليات الانتخابية. وكثير من الدول التي استحدثت هيئات مستقلة للانتخابات تحاول الاستفادة من الخبرات والتجربة الفلسطينية.<sup>320</sup>

ويقسم موظفو اللجنة إلى قسمين: دائمين ومؤقتين؛ الدائمون هم مديرو الدوائر والأقسام وغالبية الموظفين في المقر المركزي وبعض موظفي المكاتب الانتخابية، أما الموظفون المؤقتون فيتم الاستعانة بهم في أيام الاقتراع، وهم الموظفون الذين

<sup>318</sup> مقابلة مع كل من الدكتور طالب عوض خبير في شؤون الانتخابات بتاريخ 2018/6/24.

<sup>319</sup> أنظر: مادة (10) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

<sup>320</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ 2018/6/24.

عملوا معها سابقا ومن موظفي وزارة التربية والتعليم.<sup>321</sup> وتقوم اللجنة بعملية تأهيل وتدريب مستمرين لطواقمها ولأية موارد بشرية من المحتمل الاستعانة بها في أية عملية انتخابية إضافة إلى تدريب المراقبين ووكلاء الأحزاب وغيرهم<sup>322</sup>. يتوفر للجنة المرافق اللازمة التي تمكنها من القيام بمهامها بكفاءة وتضم مقراً مركزياً في الضفة. إضافة إلى مكتب إقليمي في غزة و16 مكتباً في المحافظات تعمل كمكاتب انتخابية، ومركز إدخال بيانات، وتفتح مراكز اقتراع في أي موقع تراه مناسباً. وتمتلك اللجنة عدداً قليلاً من وسائل النقل، وخلال العمليات الانتخابية تستأجر اللجنة عدداً كافياً من المركبات بما يمكنها من القيام بمهامها، وتمتلك اللجنة أرشيفاً منظماً وذاكرة مؤسسية تحتوي على كافة القضايا الانتخابية والإدارية<sup>323</sup>. وتضع لجنة الانتخابات المركزية موازنتها السنوية وترفع لمجلس الوزراء وتدرج كمركز مالي مستقل في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية دون نقاش من مجلس الوزراء، وبلغت موازنة اللجنة 8 مليون دولار للعام 2017 نصفها انققت على الانتخابات المحلية التي جرت في العام 2017،<sup>324</sup> لكن تحتاج اللجنة إلى جهود ومتابعة حثيثة للحصول على مخصصاتها.<sup>325</sup>

### الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تعتبر لجنة الانتخابات المركزية مستقلة بحكم القانون؟

الدرجة:75

يعتبر قانون الانتخابات العامة الإطار القانوني الناظم لعمل لجنة الانتخابات المركزية، وينص على تشكيل اللجنة بمرسوم لمدة أربع سنوات ما لم يقرر رئيس السلطة إعادة تشكيلها قبل انتهاء ولايتها من القضاة والأكاديميين والمحامين من ذوي الخبرة، ولم يتطرق القانون إلى حالات انتهاء العضوية في اللجنة التي حددها النظام الأساسي للجنة بالوفاة والاستقالة والإقالة والمرض،<sup>326</sup> ويعتبر ذلك غير كافٍ لمنح اللجنة الاستقلالية والحصانة، لأن الرئيس يستطيع إعادة تشكيل اللجنة باستبدال أي من أعضائها في أي وقت يشاء وبالتالي لا يتمتع أعضاء اللجنة بالحصانة الكافية التي تمكنهم من القيام بواجباتهم بحيادية واستقلالية دون خضوع لضغوط.

من جانب آخر تتبع استقلالية اللجنة من قانون الانتخابات الذي منحها صفة الشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري وموازنة مستقلة ترد كمركز مالي في الموازنة العامة<sup>327</sup> وعزز القانون من استقلاليتها بمنحها صلاحية إصدار الأنظمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء<sup>328</sup>.

وتعمل اللجنة وفق كل من قانون الانتخابات العامة وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية، التي تحدد مهام وصلاحيات اللجنة. ويمكنها من القيام بعملها بحيادية وشفافية، لأنها تناولت تفاصيل العملية الانتخابية، ومنحت اللجنة صلاحية الإدارة الانتخابية من كافة جوانبها بداية من التسجيل وحتى إعلان النتائج.

<sup>321</sup> لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية 2017، رام الله، 2017، ص 25.

<sup>322</sup> المصدر السابق، ص 25

<sup>323</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل، مصدر سابق.

<sup>324</sup> لجنة الانتخابات المركزية، التقرير السنوي للعام 2017، رام الله، 2018، ص ص 52-53.

<sup>325</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل، مصدر سابق.

<sup>326</sup> المادة (8) من النظام الاساس للجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق.

<sup>327</sup> المادة (12) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>328</sup> المادة (118) من النظام الاساس للجنة الانتخابات المركزية، مصدر سابق. والانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". نظام النزاهة الوطني: فلسطين 2009، ص 55.

وتنقسم لجنة الانتخابات إلى جهازين أساسيين يحدد قانون الانتخابات والنظام الأساس للجنة مهام كل منهما: الأول أعضاء اللجنة المعينين بالمرسوم الرئاسي باعتبارهم جهة إشرافية ورقابية، وله صلاحية تعيين الموظفين والمستشارين للعمل في مكاتبا، وصلاحيات اتخاذ القرارات اللازمة للتحضير للانتخابات، والموافقة على فتح مراكز التسجيل والاقتراع وطلبات الترشح وإعلان النتائج الأولية والنهائية<sup>329</sup>. وتجتمع اللجنة بشكل دوري مرة كل شهر بناءً على دعوة من رئيسها، وتعتبر اللجنة في حالة انعقاد دائم منذ لحظة الإعلان عن الدعوة للانتخابات، وتقوم بمناقشة وإقرار جميع الإجراءات اللازمة للعملية الانتخابية والمصادقة على قرارات اللجنة الخاصة بسياساتها.<sup>330</sup>

ويتكون الجهاز الثاني للجنة الانتخابات من الجهاز التنفيذي للجنة (الإدارة الانتخابية) من مكتب لجنة الانتخابات، ومكاتب المناطق التي تضم موظفين معينين من لجنة الانتخابات، ومهمته تنفيذ قرارات لجنة الانتخابات، والقيام بمهمة الإدارة الانتخابية والتحضيرات اللازمة للعمليات الانتخابية وتنظيمها تحت إشراف اللجنة<sup>331</sup>. ويرأس الإدارة الانتخابية مدير تنفيذي يعين بقرار من لجنة الانتخابات، وتجرى عملية تعيين الموظفين بعد الإعلان في الصحف بمعايير تضمن تكافؤ الفرص، وفق اللائحة الداخلية لموظفي لجنة الانتخابات وقانون العمل بعقود خاصة. ويمكن صرف الموظفين والاستغناء عن خدمتهم بقرار من لجنة الانتخابات بما ينسجم والقانون، إذا ما انتهى العقد أو ارتكبوا مخالفات تستدعي الفصل وفقاً لللائحة التأديبية الخاصة بموظفي لجنة الانتخابات.<sup>332</sup>

### الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى تعمل لجنة الانتخابات المركزية بشكل مستقل من حيث الممارسة؟

الدرجة: 100

تحظى لجنة الانتخابات بدرجة عالية من الثقة والحيادية في تعاملها مع كافة الأطراف، وهو ما تؤكد تقارير الهيئات الرقابية المحلية والدولية وكذلك القوى السياسية والحكومة والجمهور. ويلتزم مسؤولو اللجنة بالحياد، ولم يذكر أن قام أحد مسؤولي اللجنة بإدلاء بتصريحات تناقض مع مبدأ الحياد بإصدار تصريحات سياسية لها علاقة بالعمل الحزبي أو المشاركة به.<sup>333</sup>

ونجحت لجنة الانتخابات في منع التدخل في الإجراءات والعملية الانتخابية. لكن الظروف السياسية التي رافقت الانتخابات المحلية العام 2017 تشير إلى تدخل سياسي ناجم عن الانقسام الفلسطيني الداخلي ومحاولة الأطراف استغلال العملية السياسية لتكريس واقع تدخل المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة على إثرها قضت محكمة رام الله بتأجيل الانتخابات وقد شاب هذا الحكم تدخل سياسي.<sup>334</sup>

### الشفافية (القانون)

<sup>329</sup> انظر: المادة (13) من القرار رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة. والمادة (5) من النظام الأساس للجنة الانتخابات المركزية.

<sup>330</sup> المادة (6) من النظام الأساس للجنة الانتخابات المركزية.

<sup>331</sup> مادة (11) من النظام الأساسي للجنة الانتخابات المركزية.

<sup>332</sup> مقابلات مع كل من الاستاذ هشام كحيل والدكتور طالب عوض مصدر سابق.

<sup>333</sup> مقابلة مع الدكتور طالب عوض، مصدر سابق.

<sup>334</sup> المصدر السابق.

إلى مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة  
وعمليات صناعة قرار لجنة الانتخابات المركزية؟  
الدرجة: 75

تتوفر العديد من الأحكام القانونية في قانون الانتخابات تضمن حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، فقد نص القانون على إجراء العمليات الانتخابية بشفافية وعلانية، وتمكين المراقبين ووسائل الإعلام من مراقبتها في جميع مراحلها. وإعلان سجل الناخبين الابتدائي للاعتراض والسجل النهائي في مكتب المنطقة الانتخابية، والموافقة على طلبات الترشيح، ونشر قائمة أولية بأسماء المرشحين للرئاسة والقوائم ومرشحها للاعتراض ونشر القائمة النهائية في صحيفة يومية على الأقل<sup>335</sup>. وكذلك تمكين وكلاء القوائم والمرشحين والمراقبين والصحفيين من حضور عمليات الاقتراع والفرز، ونشر نسخة عن محضر الفرز في مركز الاقتراع، وتنتشر النتائج الأولية في وسائل الإعلام خلال 24 ساعة<sup>336</sup>.  
ونشر تقرير مالي وإداري عن نشاطاتها وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات<sup>337</sup>، ولا يوجد نص واضح يشير إلى ضرورة قيام لجنة الانتخابات أو الأحزاب بنشر تفاصيل حول تمويل الأحزاب والقوائم أو فتح اجتماعات لجنة الانتخابات أمام المراقبين ووسائل الإعلام ومندوبي المرشحين والقوائم.

#### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار لجنة الانتخابات المركزية من حيث الممارسة؟  
الدرجة: 100

تنشر لجنة الانتخابات على موقعها الإلكتروني كافة قراراتها والقضايا الخاصة بالعملية الانتخابية ومحاضر اجتماعاتها ونشاطات اللجنة المختلفة ومواعيد العمليات الانتخابية (التسجيل، الدعاية، الاقتراع...) وتحرص على توشي الشفافية في كل ممارساتها ومراحل عملها ابتداءً من السياسات المالية إلى إجراءات التوظيف والعطاءات وكذلك في عملية تسجيل المراقبين المحليين والدوليين ووكلاء الأحزاب ووسائل الإعلام، وتقوم بنشر التقارير المالية لها وللمرشحين على صفحتها الإلكترونية وفي تقريرها النهائي<sup>338</sup> وتعد مؤتمرات صحفية بانتظام وتكشف عن جدول أعمال أو أجندة العملية الانتخابية قبل البدء بها بفترة وجيزة، ولدى اللجنة مركز للرد على استفسارات المواطنين والأحزاب والمراقبين وغيرهم ويمكن للمواطنين معرفة مركز تسجيلهم عبر الصفحة الإلكترونية<sup>339</sup>.

#### المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة لجنة الانتخابات المركزية على تصرفاتها؟  
الدرجة: 75

<sup>335</sup> المواد (40، 42)، من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

<sup>336</sup> المواد (89، 93، 97) القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

<sup>337</sup> البند 3 المادة 12 من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

<sup>338</sup> مقابلة مع الدكتور طالب عوض، مصدر سابق.

<sup>339</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل، مصدر سابق.

تقوم لجنة الانتخابات وفقاً للقانون بإعداد تقرير مالي وإداري عن نشاطاتها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إعلان النتائج النهائية، تقدم نسخة منه لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي<sup>340</sup>، ولم يحدد القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبها أهم ما يجب أن يتضمنه التقرير، أو آلية مناقشة المجلس التشريعي للتقرير، وبالتالي علاقة المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بلجنة الانتخابات غير محددة بوضوح، علماً بأن القانون منح الرئيس صلاحية تشكيل اللجنة وإصدار مرسوم بتحديد موعد الانتخابات<sup>341</sup>، ومجلس الوزراء صلاحية تحديد موعد انتخابات مجالس الهيئات المحلية<sup>342</sup>.

ونص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على إخضاع الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية ومن في حكمها والمؤسسات التي تتلقى مساعدة من السلطة أو الجهات المانحة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية<sup>343</sup>، وبما أن لجنة الانتخابات مؤسسة عامة ومركز مالي مستقل ضمن الموازنة العامة، فإنها تخضع لرقابة الديون.

ومنح القانون المواطنين والأحزاب والقوائم الحق في الاعتراض على قرارات مكاتب الدوائر الانتخابية أو لجنة الانتخابات أمام اللجنة، وحدد المدة التي يجب خلالها تقديم الاعتراض بثلاثة أيام من تاريخ تبليغه القرار ومدة للجنة للبت في الاعتراض بثلاثة أيام.<sup>344</sup>

ونص قانون الانتخابات على تشكيل محكمة قضايا الانتخابات من رئيس وثمانية قضاة بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى وعلى انعقاد المحكمة بثلاث من قضاتها وفي القضايا الهامة بهيئة مكونة من خمسة قضاة على الأقل بقرار من رئيس المحكمة، ومنح الحق للمواطنين والأحزاب والقوائم بالطعن في قرارات اللجنة المختلفة لدى المحكمة، وحدد المدة التي يجب خلالها تقديم الاعتراض والمدة التي يجب خلالها البت في الطعن من قبل المحكمة<sup>345</sup> وأعطى الطعن في القضايا الانتخابية المختلفة من أية رسوم<sup>346</sup>.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع لجنة الانتخابات المركزية للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة:50

تعد لجنة الانتخابات نوعين من التقارير: الأولى داخلية وترفع من الجهاز التنفيذي (الإدارة الانتخابية) التقارير بشكل دوري للجنة التي تقوم باتخاذ القرارات المناسبة. وقد أصدرت اللجنة للمرة الأولى التقرير السنوي لها للعام 2017.<sup>347</sup> ورئيس اللجنة غير متفرغ للجنة<sup>348</sup>، ورغم ذلك خطوط العلاقة ما بين رئيس اللجنة والجهاز التنفيذي غير محددة ومن غير الواضح أين تنتهي صلاحية رئيس اللجنة وتبدأ صلاحيات المدير التنفيذي<sup>349</sup>.

<sup>340</sup> المادة (12) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>341</sup> المواد (2، 9) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>342</sup> المادة (4) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته.

<sup>343</sup> المادة (31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

<sup>344</sup> المواد (19،34) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>345</sup> المواد (20، 21، 25) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>346</sup> المواد (14، 25) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>347</sup> انظر موقع لجنة الانتخابات. <http://www.elections.ps/portals/30/pdf/CECAAnnualReport2017.pdf>

<sup>348</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل. مصدر سابق.

<sup>349</sup> مقابلة مع الدكتور طالب عوض. مصدر سابق.

أما النوع الثاني فهي التقارير الخارجية التي تعدها لجنة الانتخابات لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، حيث أصدرت تقارير حول الانتخابات التشريعية والمحلية، وقامت بنشرها على موقعها الإلكتروني. وتتضمن التقارير كافة القضايا والمحاور الخاصة بالعملية الانتخابية وقرارات المحاكم وتقارير المرشحين والقوائم المالية وغيرها من الأمور<sup>350</sup>. وتقدم اللجنة تقارير مالية لوزارة المالية وللجهات المانحة توضح الأعمال والنشاطات التي قامت بها، وتجري شركة حسابات خارجية تدقيقاً للعمليات المحاسبية في اللجنة وتقدم تقريرها إلى وزارة المالية وللجنة الانتخابات، وهناك تدقيق على بعض المشاريع المقدمة للجنة من الجهات المانحة بناءً على طلب المانح واستناداً للاتفاق معها،<sup>351</sup> كما تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

لا يتوفر لدى لجنة الانتخابات دليل للشكاوى ولا صندوق شكاوى، إلا أن كل قائمة أو مراقب يمكن أن يتقدم بشكاوى إلى دائرة الشؤون الانتخابية في لجنة الانتخابات باعتبارها الجهة المختصة بتلقي الشكاوى، وتتعاطى اللجنة مع الشكاوى على عدة مستويات، فهناك شكاوى يتم معالجتها في مكاتب الدوائر الانتخابية، وهناك شكاوى تعالج من اللجنة المركزية (الإدارة الانتخابية)، وأخرى على مستوى أعضاء اللجنة، والبعض يحال للنائب العام لاتخاذ المقتضى القانوني، ويتوفر للقوائم والمرشحين إمكانية التوجه إلى القضاء للطعن في أي قرار تتخذه اللجنة بشأن الشكاوى.<sup>352</sup>

ولا تقوم لجنة الانتخابات بفرض عقوبات أو غرامات على المخالفين، لأن ذلك من صلاحيات القضاء وفقاً للقانون، إلا أن اللجنة تفرض على القوائم الانتخابية والمرشحين للرئاسة دفع مبلغ تأمين لا يقل عن عشرة آلاف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة في الانتخابات التشريعية، ومبلغ خمسمائة دينار في الانتخابات المحلية لضمان الالتزام بإزالة الدعاية بعد انتهاء الانتخابات وفي حال عدم الالتزام تحسم اللجنة مبلغاً لإزالتها.<sup>353</sup> وتعد لجنة الانتخابات اجتماعات منتظمة مع الأحزاب والإعلام على مستويات مختلفة، فهناك لقاءات مع الأمناء العاميين، لاطلاعهم على الخطط والقضايا القانونية على مستوى المناطق وغيرها من المستويات وتقوم بتدريب أعضاء الأحزاب والفصائل على القضايا الانتخابية.<sup>354</sup>

## النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء لجنة الانتخابات المركزية ؟

الدرجة: 75

اعتمدت لجنة الانتخابات بتاريخ 2013/3/3 مدونة سلوك لأعضائها واعتبرتها دليلاً لهم، بهدف تحقيق أعلى معايير النزاهة والشفافية، وتجنب كل ما من شأنه أن يمس بنزاهة العملية الانتخابية وتحقيق مبادئ الحيادية والمهنية. وتعتمد المدونة خمسة مبادئ أساس للواجبات الأخلاقية لسلوك أعضاء اللجنة، وتشمل: النزاهة بالعمل بإخلاص وأمانة، والسعي إلى الحفاظ على ثقة المواطن، والحيادية بالتصرف بموضوعية دون تحيز، أو تمييز، والالتزام بالمساءلة والمحاسبة والشفافية، باعتماد العلنية بعمل اللجنة، واحترام القانون.

<sup>350</sup> انظر: موقع لجنة الانتخابات. <http://www.elections.ps/ar/tabid/609/language/en-US/Default.aspx>

<sup>351</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل. مصدر سابق. وكذلك: التقرير السنوي للعام 2017، مصدر سابق، ص 52.

<sup>352</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة 2013، رام الله: منظمة الشفافية الدولية، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، 2014، ص 79.

<sup>353</sup> مقابلة مع الاستاذ هشام كحيل، مصدر سابق.

<sup>354</sup> المصدر السابق.

وتضمنت المدونة بنداً يشير إلى ضرورة الإفصاح الدائم عن أية مصالح خاصة قد تتعارض مع مصلحة العمل، واستخدام موارد اللجنة لتنفيذ مهامها بعيداً عن الأغراض الشخصية، والامتناع عن الجمع بين عضوية اللجنة وأي عمل آخر يتعارض ومهامها، والحرص على عدم استغلال العضوية لتحقيق مصالح شخصية أو عائلية أو حزبية أو مادية أو قبول هدية أو مكافأة أو منحة<sup>355</sup>. وعالج القانون موضوع تضارب المصالح في الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء اللجنة، بالإشارة إلى أن لا يكون عضو اللجنة أو رئيسها "موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية"، وأن لا يرشح نفسه في أي انتخابات عامة أو محلية، وأن لا يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة<sup>356</sup>.

من جهة أخرى لا يتضمن القانون أو المدونة قيوداً على التعيين بعد الخروج من عضوية اللجنة، فعلى سبيل المثال تم إعادة تعيين الدكتورة لميس العلي بعد انتهاء عملها كوزيرة للتربية والتعليم في العام 2014 ومن ثم جرى إعادة تعيين الدكتورة خولة الشخشير بعد انتهاء عملها أيضاً كوزيرة للتربية والتعليم عام 2015.<sup>357</sup> ويتضمن القانون قواعد وأحكام قانونية كافيها تعطي الإمكانية المناسبة للجنة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة مثل الفرز في مركز الاقتراع نفسه بحضور مراقبين ومندوبين عن المرشحين، إلا أن قانون الانتخابات الناظم لعمل اللجنة يفتقر إلى قواعد واضحة خاصة بضرورة التزام أعضاء اللجنة بالحيادية السياسية، فمثلاً يفتقر القانون إلى نصوص أو شروط تنص على تعيين أعضاء في اللجنة من المستقلين أو من أعضاء أوقفوا نشاطهم الحزبي من سنوات.

وتوفر اللجنة خدمات جيدة للناخبين والأطراف المختلفة، فهي تقدم التثقيف المدني والإعلامي، وتوفر للناخب إمكانية التأكد من تسجيل اسمه في سجل الناخبين ومعرفة ما يجري خلال العملية الانتخابية وغير ذلك.<sup>358</sup>

## النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء لجنة الانتخابات المركزية؟

الدرجة: 75

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

تضمنت مدونة السلوك الخاصة بأعضاء اللجنة التزاماً بالعمل على تبني مدونة سلوك للموظفين والعاملين في اللجنة وتعميمها عليهم ومتابعة الالتزام بها، إلا أن لجنة الانتخابات حتى تاريخه لم تصدر المدونة الخاصة بالموظفين أو تعليمات مكتوبة تتضمن معايير وضمانات تتعلق بالنزاهة والحيادية بموظفي اللجنة، إلا أن اللجنة تشترط على كل من يتقدم لإشغال وظيفة في الجهاز التنفيذي التوقيع على تعهد يتضمن النص على العمل بنزاهة وحيادية وعدم محاباة أي مرشح أو حزب سياسي

<sup>355</sup> مدونة سلوك أعضاء لجنة الانتخابات المركزية <http://www.elections.ps/ar/tabid/1071/language/en-US/Default.aspx>

<sup>356</sup> المادة (13) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>357</sup> انظر المراسيم الرئاسية على موقع لجنة الانتخابات المركزية. <http://www.elections.ps/ar/tabid/530/language/en-US/Default.aspx>

<sup>358</sup> مقابلة مع كل من الأستاذ هشام كحيل والدكتور طالب عوض، مصدر سابق.

على حساب الآخر أو القيام بأي عمل من شأنه الإساءة إلى نزاهة العملية الانتخابية أو حياد لجنة الانتخابات واستقلالها، كما تنص العقود المؤقتة للموظفين على فقرة تلزمهم بالحيادية في عملهم.<sup>359</sup> وأصدرت اللجنة لائحة إجراءات تأديبية لموظفي اللجنة تنص على ضرورة أن يحافظ الموظف على التصرف بانضباط ومهنية، ولتعزيز ذلك يتم شرح وتوضيح وتعريف الموظف بواجباته ومهامه عند توظيفه لكنها غير منشورة.

## تنظيم الحملات الانتخابية

هل لجنة الانتخابات المركزية تقوم بفعالية بتنظيم قواعد الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية؟  
الدرجة: 25

لا يتوفر قانون خاص ينظم الشؤون المالية للمرشحين والأحزاب السياسية، إلا أن القرار بقانون رقم (1) بشأن الانتخابات لسنة 2007 يتطرق إلى ذلك باقتضاب ويحظر على أي قائمة انتخابية أو مرشح في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكل مباشر أو غير مباشر، كما يحظر على القائمة أو المرشح لمنصب الرئيس، أن ينفق أكثر من المليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وعلى كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات أو مرشح شارك فيها تقديم بيان مفصل بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقتها للجنة الانتخابات خلال مدة اقصاها شهر من إعلان النتائج. وللجنة الانتخابات أن تطلب تدقيق التقرير المقدم من مدقق حسابات قانوني، وفي حال وجود مخالفات تتعلق بذلك تقوم لجنة الانتخابات بإحالة المخالف للقضاء<sup>360</sup>. كما أن قانون الانتخابات المحلية لا يضع سقف للإنفاق في الانتخابات المحلية.<sup>361</sup> ولا يتوفر لدى لجنة الانتخابات آليات كافية للرقابة على الصرف فيما يتعلق بالدعاية، وهذه إحدى العيوب التي برزت في انتخابات 2006، والمفروض أن تطور اللجنة أنظمة وإجراءات تمكنها من الرقابة بفعالية على ذلك،<sup>362</sup> ولا يوجد أحكام قانونية كافية للكشف عن مصادر التمويل ولم يصدر نظام من لجنة الانتخابات أو مجلس الوزراء يمكن اللجنة من ذلك، وفي هذا المجال يعتبر الدور الذي تقوم به اللجنة غير كافٍ بالمقدر المطلوب<sup>363</sup>.

## إدارة الانتخابات

هل تضمن لجنة الانتخابات المركزية نزاهة العملية الانتخابية؟  
الدرجة: 75

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

<sup>359</sup> جهاد حرب وآخرون، مصدر سابق، ص 80.

<sup>360</sup> المواد (68، 69) من القرار رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

<sup>361</sup> مقابلة مع الدكتور طالب عوض، مصدر سابق.

<sup>362</sup> المصدر السابق.

<sup>363</sup> مقابلة مع كل من الاستاذ هشام كحيل، مصدر سابق.

تلتزم لجنة الانتخابات بمتطلبات النزاهة في العملية الانتخابية التي أول مراحلها تسجيل الناخبين ونشر السجل وفتح المجال للاعتراض، ومن ثم نشر السجل النهائي الذي يتم الاقتراع بناءً عليه لاطلاع الجمهور. وفي هذا الإطار التزمت لجنة الانتخابات في كافة العمليات الانتخابية التي أشرفت عليها بمتطلبات النزاهة. ولم يذكر أن عانى عدد كبير من الناخبين من عدم القدرة على التصويت لأسباب تتعلق بأخطاء في السجل أو عدم كفاية الوقت المخصص للاقتراع، واستجابت اللجنة في العام 2017 لملاحظات التقارير الرقابية المتعلقة بالانتخابات المحلية لعام 2012 بمراعاة احتياجات الناخبين من ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن عند اختيارها مراكز اقتراع تقع في الطابق الثاني من المباني المخصصة للاقتراع، ما أدى إلى عدم حرمان عدد منهم من ممارسة حقه بالاقتراع وقد وفرت نظام بريل لذوي الاحتياجات الخاصة "الكفيفين" من المشاركة في الانتخابات.<sup>364</sup> وأشار تقرير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة للعام 2017 أن العملية الانتخابية تمت بنزاهة وشفافية؛ حيث بلغت نسبة المشاركين في عملية التصويت 53% من مجمل أصحاب حق الاقتراع حيث اعتبرت هذه النسبة ضعيفة بسبب مقاطعة حركة حماس وبسبب تراجع في ثقة المواطن وثقافته تجاه أهمية عملية الانتخابات<sup>365</sup>

تتبنى لجنة الانتخابات سياسة منفتحة في التعامل مع المراقبين والصحفيين وتسمح لهم بالتواجد في المراكز الانتخابية وحضور عمليات الاقتراع والفرز والاطلاع على محاضر الفرز<sup>366</sup>. ويتم الفرز في نفس مركز الاقتراع، ويعد محضر من أربع نسخ تتضمن أسماء وكلاء المرشحين أو القوائم الذين حضروا عملية الفرز ويوقع كل محضر من رئيس وطاقم مركز الاقتراع ومن يرغب من المرشحين أو القوائم أو وكلائهم أو ممثلهم الحاضرين، وتُنشر نسخة من المحضر في مركز الاقتراع، وترسل باقي النسخ إلى مكتب المنطقة الانتخابية على أن تكون جميع المحاضر مختومة رسمياً بخاتم اللجنة<sup>367</sup> ويتم تجميعها والتحقق من النتائج، وبعد ذلك ترسل إلى المقر المركزي حيث تجمع الأصوات بدقة وفعالية، ويتم الإعلان عن النتائج النهائية في الانتخابات العامة.

وتتخذ اللجنة إجراءات إضافية للحفاظ على العملية الانتخابية ومنع التزوير والتلاعب، كاستخدام ورق مخصص للاقتراع مستورد من الخارج، وعليه علامات سرية، وتتخذ اللجنة إجراءات كفيلة بحفظ الأوراق المعدة للاقتراع والأختام الخاصة بكل مركز اقتراع<sup>368</sup>، علماً بأن القانون ينص على ضرورة تصميم أختام يصعب تقليدها وتحفظ في مكان مناسب، كما اعتبر القانون التلاعب بأوراق الاقتراع والمحاضر الانتخابية جرائم يعاقب عليها القانون بالحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو/و غرامة لا تقل عن ألف دولار أو ما يعادلها.<sup>369</sup>

وتتبع لجنة الانتخابات سياسة منفتحة مع الجمهور وتسبق كل عملية من العمليات الانتخابية بحملة توعية بوسائل مختلفة منها المطبوعات التي توزع ميدانيًا في المناطق الانتخابية، والاعلانات في الصحف والإذاعات ومحطات التلفزة، كما وتقدم اللجنة إلى مؤسسات المجتمع المدني مواد دعائية لمساعدتها في نشر التوعية والإرشاد، وفي العام 2017 أنجزت اللجنة

<sup>364</sup> المصدر السابق.

<sup>365</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017: التقرير السنوي العاشر، رام الله، 2018، ص 24.

<sup>366</sup> مقابلة مع الدكتور طالب عوض، مصدر سابق.

<sup>367</sup> أنظر: القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

<sup>368</sup> مقابلة مع أ. هشام كحيل، مصدر سابق.

<sup>369</sup> (77، 112) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة.

عدة مشاريع للتوعية بالانتخابات منها؛ مشروع الشراكة مع الجامعات، ومشروع التوعية الانتخابية مع المدارس للصف التاسع أساسي، ومشروع الشراكة مع المجتمع المدني، ومشروع تدريب الصحفيين.<sup>370</sup>

مسودة

---

<sup>370</sup> لجنة الانتخابات المركزية، التقرير السنوي للعام 2017، مصدر سابق، ص 28-38..

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

### الملخص

تعد الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان مؤسسة مستقلة لا تتأثر أعمالها تقاريرها الدورية ونشاطاتها أو تعيين الموظفين فيها بأي تدخلات سياسية. وتمتلك الهيئة الموارد الكافية للقيام بأنشطتها حيث تعتمد موازنتها بشكل كبير على المانحين. وتقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولرئيس الوزراء وللمجلس التشريعي لكن الهيئة غير مساءلة أمام أي جهة منها. تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، وثقة الجمهور الفلسطيني. تنشر الهيئة خطته عملها وأعمالها وملخصاً ميزانيتها، ولكن يوجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية وبعض الأمور الداخلية، وتغيب أحكام قانونية تنظم حصول الجمهور على المعلومات. وجرى تبني مدونة سلوك تنظم قواعد العمل وتعارض المصالح والهدايا والضيافة، في المقابل لا توجد قواعد محددة للكشف عن ما لدى مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين وموظفيها وعملياً لا ينشرون الأصول المالية. يتركز دورها الرئيسي كجهاز مستقل على رصد مدى التزام مؤسسات الدولة الفلسطينية بمبادئ حقوق الإنسان، وتحسين قدرات السلطات المختصة في حماية وتعزيز حقوق الإنسان في الضفة الغربية وقطاع غزة. ترصد الهيئة، بوصفها المؤسسة الوطنية الفلسطينية لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية، وتعد تقاريرها عن وضع حقوق الإنسان وأثر الاحتلال الإسرائيلي على قدرة السلطة الوطنية على أداء مهامها فيما يتعلق بتعزيز وحماية حقوق الإنسان للمواطن الفلسطيني. ورغم البيئة الصعبة التي تعمل فيها الهيئة، فإنها تراقب وضع حقوق الإنسان التي تتأثر بسبب سياسات وممارسات السلطات الفلسطينية في قطاع غزة والضفة الغربية على السواء.<sup>371</sup>

### البنية والتركيبية

تأسست الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بقرار رئاسي صادر عن الرئيس الراحل / ياسر عرفات، بصفته رئيساً لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1993/9/30. وقد نشر المرسوم لاحقاً في الوقائع الفلسطينية تحت رقم (59) لعام 1994.<sup>372</sup> وبموجبه تحددت مهام ومسئوليات الهيئة على النحو التالي: "متابعة وضمان توفر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية". وقد بدأت الهيئة تمارس نشاطها بداية عام 1994.

نصت المادة (31) من القانون الأساسي على تشكيل الهيئة بقولها: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني". وقد تقدمت الهيئة منتصف العام 2005 للمجلس التشريعي من خلال أحد الأعضاء، بمشروع قانون ينظم أعمالها، والذي قُبل بالمناقشة العامة، لكن نقاشه لم يستكمل لتعطل أعمال المجلس منذ انتخابات 2006 بسبب الانقسام الفلسطيني. يمارس مكتب الهيئة مهامه في غزة وتتلقى السلطة في غزة تقاريره وتتعاون معه. أصدر المجلس التشريعي في قطاع غزة "كتلة التغيير والإصلاح" قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم 3 لسنة 2010 وقد تم تجميده.<sup>373</sup>

<sup>371</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الخطة الاستراتيجية للأعوام 2014-2018، ص 6. [www.ichr.ps](http://www.ichr.ps)

<sup>372</sup> دليل الشكاوى للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2012، ص 5، هذا الدليل غير متاح للكافة وتم تزويده للباحث لغاية البحث فقط.

<sup>373</sup> انظر: [http://www.plc.ps/upload/law/law\\_plc/02af9325f51c6d5a59ce970fc7d2aec7.pdf](http://www.plc.ps/upload/law/law_plc/02af9325f51c6d5a59ce970fc7d2aec7.pdf)

فتح منح فلسطين وضع دولة مراقب في الأمم المتحدة، بموجب قرار الجمعية العامة في نوفمبر/ تشرين ثاني 2012، لها المجال أمامها للتقدم بطلبات عضوية الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والبرامج وصناديق التمويل والمصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان كان آخرها الانضمام الى البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب.<sup>374</sup>

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/75		100
الاستقلالية			50	75
الشفافية	الحوكمة	100/61	40	75
المساءلة			40	75
النزاهة			75	60
الرقابة على السلطة التنفيذية	الدور	100 / 75	75	75
الاصلاحات القانونية				
المعدل العام للعمود:				
100/67				

#### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة متاح للهيئة المستقلة لحقوق الانسان موارد كافية لتحقيق أهدافها؟  
الدرجة: 100

تُعد موازنة الهيئة الفلسطينية لحقوق الإنسان كافية للقيام بأنشطتها خاصة أن موازنتها تعتمد بشكل كبير على المانحين الذين يلتزمون بتقديم التمويل المالي لمدة طويلة حيث يتم رصد الموارد المالية بشكل استراتيجي كل ثلاث سنوات ليلي احتياجات الهيئة<sup>375</sup>، جرى رصد حوالي سبعة مليون دولار ونصف لتمويل الخطة الاستراتيجية مما يمنح الهيئة حالة من الاستقرار المالي ويتيح لها تنفيذ أهدافها<sup>376</sup>

يساهم تجمع المانحين (حكومات السويد، والنرويج، والدنمارك، وهولندا، وسويسرا) بحوالي 7.7 مليون دولار لموازنة الهيئة لتمويل الخطة الاستراتيجية. فيما تتولى السلطة الفلسطينية تمويل 52 ألف دولار سنويا، ووفقا للقوائم المالية لعام 2017 فقد أنفقت حوالي 2.4 مليون دور وبقي وفر من المنحة حوالي 5.2 مليون دولار الامر الذي يحقق الاستدامة المالية.<sup>377</sup> استطاعت الهيئة من خلال تجمع المانحين تحقيق وضع مالي مستقر إلى حد ما وقابل للتنبؤ على المستويين القريب والبعيد.<sup>378</sup>

<sup>374</sup> - الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في فلسطين 1 كانون ثاني - 31 كانون ثاني 2017: التقرير الثالث والعشرون، رام الله، 2018، ص 58.

<sup>375</sup> - مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران مدير دائرة الرقابة على السياسات والتشريعات بتاريخ 2018/5/27.

<sup>376</sup> - مقابلة مع الدكتور عمر رحال مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس" بتاريخ 2018/5/24.

<sup>377</sup> - الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في فلسطين 1 كانون ثاني - 31 كانون ثاني 2017: التقرير الثالث والعشرون، رام الله، 2018، ص

ص 168-171.

<sup>378</sup> تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان "التقرير النهائي"، السادس من أيار 2013، ص 39.

يبلغ عدد موظفي الهيئة (68) موظفاً وموظفة في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن هناك استقرار في الموارد البشرية بدرجة كبيرة حيث يوجد في الهيئة موظفين عمرهم الوظيفي تزيد عن 10 أو 15 سنة.<sup>379</sup> فيما لوحظ استقالة عدد من الموظفين لأسباب خاصة ومنهم من حصل على وظائف متقدمة في مؤسسات محلية و/ أو مؤسسات دولية عاملة في فلسطين<sup>380</sup>.

تعتبر الهيئة، بعد مرور 25 سنة من العمل في مجال حقوق الإنسان، بيت خبرة في مجال حقوق الإنسان على المستوى المحلي والعربي والدولي، حيث تقوم الهيئة بالكثير من الأنشطة الداخلية أو على المستوى العربي والإقليمي والدولي.<sup>381</sup> للهيئة علاقات كثيرة ووثيقة مع عدد كبير من المؤسسات الحكومية والأهلية، بالإضافة إلى عضوية في عدد كبير من اللجان الوطنية، ما يعتبر مؤشراً مشجعاً على مكانة الهيئة. كما تتمتع الهيئة بمكانة هامة للغاية بين مؤسسات المجتمع المدني، وينظر إليها كمؤسسة محترمة وضرورة الوجود وأن لديها طاقماً محترفاً وقويًا ونشطاً. وفيما يتعلق بالعمل الذي تنجزه، تبين المعلومات ذاتها بأنه ينظر إليه بإيجابية. وفي نفس السياق، تعتبر الهيئة دورها تكميلياً مع مؤسسات المجتمع المدني، وذلك من خلال الهوية الخاصة للهيئة كمؤسسة وطنية لحقوق الإنسان تتمتع بالقدرة والصلاحية على التنسيق مع الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتنظم دورات تدريبية للمسؤولين الحكوميين.<sup>382</sup>

تتمتع الهيئة بالعضوية الكاملة في اللجنة التنسيقية الدولية للهيئات الوطنية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ومنتدى آسيا والمحيط الهادي للهيئات الوطنية.<sup>383</sup>

اعتمدت الهيئة لبناء قدرات الطاقم العامل في المؤسسة على خطة تدريب تنسجم مع الخطة الاستراتيجية للهيئة حيث يتم وضع بند بناء قدرات الطاقم المالية والتعليمية والتثقيفية والتدريب والمهارات وبناءً على هذه الخطة يتم تطوير طاقم الهيئة على كافة المستويات الإدارية والقانونية والتنفيذية. ويوجد نوعان من التدريب الأول الذي تقوم به الهيئة عبر خطتها السنوية والأخر عبر الشراكة مع مؤسسات دولية مختلفة<sup>384</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تعتبر الهيئة المستقلة لحقوق الانسان مستقلة بحكم القانون؟

الدرجة: 50

ينص القانون الأساسي في المادة 31 منه على انشاء الهيئة لكن لم يصدر قانون خاص بالهيئة، وبقيت تستند الهيئة على المرسوم الرئاسي الذي أصدره الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات بعد إنشاء السلطة الوطنية عام 1993. تتوفر معايير محددة للتعين في الوظائف من خلال الاعلان والمقابلات. أما بالنسبة للمفوض العام ومجلس المفوضين فيوجد أنظمة داخلية تراقب عملهم وتتواءم مع الأعراف المتبعة دولياً،<sup>385</sup> لكنهم قاموا بإعدادها والمصادقة عليها بأنفسهم دون مرجعية قانونية

<sup>379</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>380</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>381</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>382</sup> الخطة الاستراتيجية للأعوام 2014-2018، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، رام الله: 2013، ص 13.

<sup>383</sup> الخطة الاستراتيجية للأعوام 2014-2018، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، رام الله: 2013، ص 8.

<sup>384</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>385</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

محلية، مما يثير مسألة وضوح معايير كيفية اختيار وتعيين المفوضين كما أن بعض المفوضين ليست لديهم الخبرة الكافية في حقوق الانسان.<sup>386</sup>

يُنْتَخَبُ المفوض العام من قبل مجلس المفوضين لمدة (4) سنوات وقابلة للتجديد لمرة واحدة.<sup>387</sup> يحصل المفوض العام على مكافأة سنوية حوالي خمسة آلاف دولار فيما يحصل نائب المفوض العام على نصف المكافأة عن الجهد والوقت الذي يخصصه للعمل في الهيئة. ويحصل المدير العام على راتب يوازي راتب رئيس مجلس الوزراء في السلطة الفلسطينية.<sup>388</sup> فيما لا توجد قيود محددة على الأنشطة السياسية لمفوض عام الهيئة.<sup>389</sup> كما لا توجد أحكام قانونية لضمان عدم ملاحقة الهيئة جنائياً على أعمال تؤديها بحكم القانون. في المقابل تنص المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس المفوضين على أنه "لا يجوز ملاحقة أي عضو من أعضاء مجلس المفوضين والعاملين في الهيئة في نطاق أدائهم لمهام الهيئة إلا بقرار من جهة قضائية مختصة".

### الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعتبر الهيئة مستقلة؟

الدرجة: 75

تعتبر الهيئة، من حيث الواقع العملي، هيئة مستقلة حيث تصدر تقاريرها الدورية ونشاطاتها، لم يتم الطعن بشكل رسمي بأنها لا تتمتع بالاستقلالية أو النزاهة أو الحيادية باستثناء بعض الملاحظات وبالتالي يمكن للهيئة العمل بشكل مهني غير منحاز.<sup>390</sup> كما لا توجد تدخلات سياسية بالمعنى الحرفي في عمل الهيئة<sup>391</sup> لم يكن هناك أي تأثير على تعيين الموظفين أو أي تدخلات سياسية؛ فالتعيين يتم ضمن شروط ومقابلات ولجان واضحة المعايير. بالنسبة لأنشطة الهيئة تتم وفق خطة الهيئة الاستراتيجية مثل الخطة الاستراتيجية 2014-2018.<sup>392</sup> تقوم الهيئة بكثير من الأنشطة مع الأجهزة الأمنية وأجهزة السلطة ولا يوجد لذلك تأثير سلبي بل يسود طابع التأثير الإيجابي من حيث المتابعة مع هذه الجهات، لكن بشكل عام لا يوجد تدخل في هذا الخصوص، وفي موضوع الشكاوى لا يتم بشكل عام التهديد أو الضغط على المشتكي ليتراجع عن شكواه مع وجود بعض الحالات الفردية النادرة لا يمكن ذكرها.<sup>393</sup> وقد تلقت الهيئة في الأعوام الثلاث الأخيرة (2015، 2016، 2017) (2660، 2685، 3025) شكاوى على التوالي،<sup>394</sup>

### الشفافية ( قانون )

<sup>386</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>387</sup> انظر: المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس المفوضين لعام 2015. <http://www.ichr.ps>

<sup>388</sup> مقابلة مع الاستاذة نسرين درباس المدير المالي والإداري في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان بتاريخ 2018/5/27.

<sup>389</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>390</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>391</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>392</sup> انظر الخطة الاستراتيجية للأعوام 2014-2018. <http://www.ichr.ps>

<sup>393</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>394</sup> انظر التقارير السنوية على موقع الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. <http://www.ichr.ps>

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

الدرجة: 40

لا يتوفر للهيئة قانون خاص بها، كما لا توجد أحكام تنظم حصول الجمهور على المعلومات أو الحصول على نسخة من الردود التي تأتي على شكاواه في ظل غياب قانون الحق في الحصول على المعلومات. لكن يمكن الجمهور الاطلاع على المعلومات الخاصة بالهيئة من خلال تقارير الهيئة والموقع الإلكتروني والمتابعات اليومية. كما لا يوجد ما يُحدد كيفية حصول المواطن على المعلومة. فيما يوجد نوعين من المعلومات: معلومات عامة يمكن الحصول عليها ضمن إجراءات بسيطة وهي متوفرة على الموقع الإلكتروني للهيئة أو عبر منشوراتها المختلفة، وهناك معلومات لها بعض الخصوصية خاصة بقضايا المواطنين المتعلقة بالشكاوى؛ لأن أغلب الشكاوى لا تتم إلا بناءً على إجراءات محددة ولكن بشكل عام يحق للمواطن والباحث الحصول على المعلومات إلا في حال رغبة المواطن بسرية شكاواه فيتم احترام سرية ما يتعلق به.<sup>395</sup> كما لا توجد قواعد محددة للكشف أو الإفصاح عن ما لدى مفوض عام الهيئة أو أعضاء مجلس المفوضين أو المدير العام من الأصول المالية علناً، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالقواعد المنظمة لإشراك المواطنين في أنشطة الهيئة خاصة تلك المتعلقة بصناعة القرار فيها.<sup>396</sup>

الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة القرار في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان؟

الدرجة: 75

يتم نشر خطة الهيئة وأعمالها على الموقع الإلكتروني للهيئة ([www.ichr.ps](http://www.ichr.ps))، ولكن يوجد إشكالية متمثلة في عدم نشر القرارات المتخذة من قبل مجلس المفوضين والجهات التنفيذية وبعض الأمور الداخلية وعدم وضوح لآلية صنع القرار في الهيئة واجتماعات مجلس المفوضين مغلقة ولا تشارك فيها مواطنون ولا تشارك مؤسسات حقوق الإنسان بصفة مراقب أيضاً،<sup>397</sup> وكذلك يُكتفى بنشر القوائم المالية " ملخص الميزانية الخاصة بالهيئة" في التقرير السنوي دون تفاصيل.<sup>398</sup> يحتوي التقرير السنوي الذي تصدره الهيئة تفاصيل كافية عن الأعمال المؤداة من قبل الهيئة، كما يوفر موقع الهيئة جميع الأنشطة والبيانات والمعلومات والتقارير التي تصدرها الهيئة.

ويتم نشر تقرير شهري يتعلق بالانتهاكات ويتضمن الشكاوى الواردة، كما يتضمن التقرير السنوي للهيئة عدد الشكاوى والجهات المشتكى عليها ونسبة حل الشكاوى وفقاً لكل جهة؛ حيث يتم ذكر عدد الشكاوى لكل جهة في الضفة الغربية وقطاع غزة وعدد الشكاوى المغلقة يتبعها تقييم لطبيعة اغلاق الشكاوى على نمط (اغلاق الشكاوى بتعاون مرض أو بتعاون غير مرض أو دون تعاون).<sup>399</sup>

<sup>395</sup> انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، مدونة السلوك 2018، ص 24.

<sup>396</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>397</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>398</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في فلسطين 1 كانون ثاني – 31 كانون ثاني 2017: التقرير الثالث والعشرون، رام الله، مصدر سابق، ص ص 168-171.

<sup>399</sup> المصدر السابق، ص ص 135 – 156.

تتعلق مشاركة الجمهور بنشاطات الهيئة بطبيعة الأنشطة التي يتم من خلالها استضافة أشخاص من خارج الهيئة، كما أن طبيعة المشاركة تكون مشاركة بنشاط معين أو بحضور أو تمثيل أو المشاركة عن طريق المتابعة. يوجد عدة مستويات للمشاركة أحياناً تكون منظمات المجتمع المدني جزءاً من أنشطة الهيئة أو شريكاً أو مراقباً أو منسقاً، ويعتمد ذلك حسب نوع النشاط وفي الائتلافات والتحالفات في قضايا محددة.<sup>400</sup> ولكن لا تتمثل المشاركة في رسم السياسات العامة للهيئة من خارجها أو خارج مجلس المفوضين، ويرافقه غياب آليات لمشاركة المواطنين أو الناشطين.<sup>401</sup>

وبخصوص كشف أو الإفصاح عن الأصول المالية؛ لا يتم ذلك لعدم وجود أحكام قانونية تلزم مفوض عام الهيئة وكذلك مدير عام الهيئة بالإفصاح والكشف عن الأصول المالية له، فيما يقدم العاملون في الهيئة إقرار الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون مكافحة الفساد لسنة 2010.<sup>402</sup>

### المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان مساءلة الهيئة المستقلة لحقوق الانسان عن أعمالها؟  
الدرجة: 40

على الرغم من أن الهيئة تقدم تقاريرها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ولرئيس الوزراء وللمجلس التشريعي لكن الهيئة غير مساءلة أمام أي جهة منها، وبالتالي فهي ليست ديوان مظالم برلماني تساءل أمام المجلس التشريعي وليست مؤسسة رئاسية تساءل أمام الرئيس. كما لا توجد حالياً جهة تقدم لها معلومات بشأن أنشطتها.<sup>403</sup> وكذلك لا يوجد ما يلزم الهيئة بتقديم تقريرها السنوي بتاريخ محدد أو مدة تقديم المعلومات، كما لا يوجد نصوص تشير إلى ضرورة النظر أو مناقشة تقارير الهيئة أو حدود زمنية لتقديم الهيئة للمعلومات والتقارير. في المقابل تخضع الهيئة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما يتعلق بالقضايا الإدارية والمالية.<sup>404</sup>

كما لا تتوفر أحكام قانونية تضمن عدم ملاحقة مفوض عام الهيئة وموظفيها جنائياً على أعمال تؤدي بحكم القانون.

### المساءلة (ممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع الهيئة المستقلة لحقوق الانسان للمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 75

تقدم الهيئة تقرير سنوي عن وضع حقوق الانسان في الأراضي الفلسطينية ترصد فيه الانجازات، والخروقات المتعلقة بحقوق الانسان لكل من رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الحكومة والمجلس التشريعي. وتخضع الهيئة لمراقبة ديوان

<sup>400</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>401</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>402</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>403</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>404</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

الرقابة المالية والإدارية حيث تم عمل تقرير عن عمل الهيئة في العام 2014؛ حيث اشتمل الفحص والتدقيق على (تقييم نظام الرقابة الداخلية، الشؤون المالية، الشؤون الإدارية).<sup>405</sup>

### آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق قوانين باليات لضمان نزاهة الهيئة المستقلة لحقوق الانسان؟  
الدرجة: 75

اعتمد مجلس المفوضين بقرار مدونة السلوك نهاية عام 2017 (2017/12/9) لتنظم قواعد السلوك وقواعد العمل وتعارض المصالح والهدايا، كما أن هناك قيود على الانخراط بالأنشطة السياسية وسرية الاتصالات إلا بإذن، ويتم إجراء جميع الاتصالات مع من يلتمسون المساعدة، والعلاقة مع المواطنين وبشأن الحيادية والموضوعية.<sup>406</sup> لكن لا يوجد ما ينظم عملية الإفصاح عن الأصول المالية.

### آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة الهيئة المستقلة لحقوق الانسان من حيث الممارسة؟  
الدرجة: 60

ما زالت مدونة السلوك للهيئة حديثة ويجري استكمال آليات انفاذها مما يحد من النظر في مفاعلها أو محاكمة اعمال الهيئة على اساسها، وما زالت الهيئة لم تدرب العاملين فيها على قضايا النزاهة وعلى مدونة السلوك.<sup>407</sup> فيما لا ينشر المفوضون الاصول المالية.  
يتم ضمان نزاهة الهيئة من حيث الممارسة إلى أقصى مدى ممكن، خاصة أن الهيئة تعمل على رقابة مؤسسات السلطة الفلسطينية، وقد جرى اتخاذ عقوبات بحق موظفين "سابقين" لسوء الائتمان في العامين 2015 و2017 حيث تم فصلهم وانهاء خدماتهم ورد المبالغ التي تم الحصول عليها<sup>408</sup>

### التحقيق

إلى أي مدى تعتبر الهيئة المستقلة لحقوق الانسان نشطة وفعالة في التعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور؟ وهل لها سلطة التحقيق والتقاضي؟  
الدرجة: 75

<sup>405</sup> انظر: التقرير السنوي للعام 2016، ديوان الرقابة المالية والإدارية، ص 190. <http://www.saacb.ps/BruRpts/RPT2016Ar.pdf>

<sup>406</sup> انظر: مدونة السلوك 2018، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان.

<sup>407</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>408</sup> مقابلة مع الأستاذة نسرين درباس، مصدر سابق.

تعد إجراءات تقديم الشكاوى في الهيئة إجراءات بسيطة وسهلة، وتوفر الهيئة من خلال الصفحة الالكترونية امكانية تقديم الشكاوى. كما لديها مكاتبها الفرعية المنتشرة في كل من الضفة والقطاع؛ حيث يوجد للهيئة مكاتب في كل من الخليل وبيت لحم ونابلس وطولكرم في مدن الضفة الغربية أما في قطاع فقد تم فتح مكتبين في شمال غزة وجنوب غزة، وبإمكان الجمهور الوصول اليها بسهولة. وفي الحالات التي لا يستطيع فيها الشخص الوصول للهيئة بإمكان الباحث "موظف الهيئة" الذهاب للمشتكى.<sup>409</sup>

ويشير التقرير السنوي للعام 2017 إلى أن نسبة الردود على مخاطبات الهيئة الاجمالية في الضفة الغربية وقطاع غزة قد ارتفعت في العام 2017 مقارنة مع العام 2016، فقد كانت عدد المخاطبات الاصلية والتذكيرية 2273 مخاطبة خلال العام 2017 وبلغ عدد الردود 660 رداً أي بنسبة (29%). أما في العام 2016 فقد أرسلت الهيئة 1496 مخاطبة وتلقت 236 رداً عليها أي بنسبة (16%). ويبدو الفرق واضح في نسبة الردود التي تلقتها الهيئة من الأجهزة والمؤسسات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الضفة الغربية أرسلت الهيئة 1063 مخاطبة وتلقت الهيئة 644 رداً أي بنسبة (61%). أما في قطاع غزة في المقابل فقد أرسلت الهيئة 1210 مخاطبة وتلقت الهيئة 16 رداً أي بنسبة (1.3%). ما يشير إلى عدم التعاون الجدي في قطاع غزة.<sup>410</sup>

تقوم الهيئة بتحقيقات استباقية مثل تقرير تقصي حقائق حول أحداث نابلس العام 2016 وكذلك أحداث مجمع المحاكم واحداث بيت لحم والمعلمين المفصولين ومسألة الضمان الاجتماعي.<sup>411</sup> يلاحظ تفاوت نسبي فيما يتعلق بتنفيذ توصيات الهيئة من قبل المؤسسات العامة، فالبعض يحترمها ويأخذ بها خلاف موقف البعض الآخر، وبالتالي لا يوجد آلية ملزمة لقبول هذه التوصيات وحتى الكشف على الرد في حال عدم الأخذ بها، ويرجع ذلك في أحد جوانبها إلى خلل في بنية النظام السياسي خاصة لغياب المجلس التشريعي الذي يفترض أن يناقش نتائج التقرير السنوي للهيئة ومساءلة الحكومة على الانتهاكات، لكن غياب دوره أثر سلباً على عمل الهيئة.<sup>412</sup>

تحظى الهيئة باحترام من قبل مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، كما يثق الجمهور بشكل عام بأداء الهيئة في قضايا حقوق الانسان ومتابعة الشكاوى بانها احترافية وغير منحازة، وهو يشكل عنصر قوة أساسي لديها.<sup>413</sup> يوجد في الهيئة دائرة التدريب والتوعية، تعتبر الهيئة نشيطة وفعالة في جهود التوعية المتعلقة بحقوق الانسان داخل مؤسسات انفاذ القانون والهيئات الحكومية.<sup>414</sup>

## تدعيم الممارسات الجيدة

إلى أي مدى تعد الهيئة المستقلة لحقوق الانسان نشيطة وفعالة في مجهودات التوعية داخل أروقة الحكومة وفي صفوف العامة/الجمهور بشأن معايير السلوك الأخلاقي؟

<sup>409</sup> مقابلة مع كل من الاستاذة خديجة حسين زهران والدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>410</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وضع حقوق الانسان في فلسطين 1 كانون ثاني - 31 كانون ثاني 2017: التقرير الثالث والعشرون، رام الله، مصدر سابق، ص 143-144.

<sup>411</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>412</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>413</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رحال، مصدر سابق.

<sup>414</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

تراقب الهيئة مدى التزام السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، والهيئات العامة والخاصة ومراكز احتجاز الحرية الشخصية، بمتطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف التشريعات الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات الحكومية، ويتسع نطاق عملها ليشمل التعامل مع قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، والشكاوى التي يقدمها المواطنين بشأن الانتهاكات المتمثلة بحقوق الإنسان، والتي تقع على المواطن من قبل السلطة التنفيذية، ونشر الوعي القانوني والرقابة على التشريعات والسياسات الوطنية، ومدى مواءمتها للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.<sup>415</sup>

تقوم الهيئة بالتشاور مع الجهات عند اعلان تقارير ودراسات حولها وتسمح لهذه الجهات بالرد،<sup>416</sup> وتقوم الهيئة بعقد جلسات استماع مع مسؤولين للرد على القضايا الواردة في التقارير لكن أحيانا تعلن دون تشاور خاصة في البيانات المتعلقة بقضايا آنية أو ابداء موقف اتجاه حادثة أو فعل.<sup>417</sup>

وفقا للاستراتيجية المقررة للأعوام 2014-2018، تهدف حملات التوعية لزيادة وعي الجمهور، أما برامج التدريب فتكون مع المسؤولين؛ لأن الهدف معهم تغيير السلوك ويتم تقديم التوصيات دائماً من خلال الاجتماعات والتقارير الخاصة والتقارير السنوية، والرقابة على السجون ومراكز الاعتقال ونظارات الاحتجاز ومتابعة المحاكم والفئات المهمشة وذلك.<sup>418</sup> لم تعلن الهيئة في مؤتمراتها أيًا من الجهات التي أخذت بتوصياتها ونسبة التوصيات التي تم الاخذ بها من قبل أجهزة الحكومة.<sup>419</sup>

<sup>415</sup> <http://www.ichr.ps/ar>

<sup>416</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>417</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رجال، مصدر سابق.

<sup>418</sup> مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران، مصدر سابق.

<sup>419</sup> مقابلة مع الدكتور عمر رجال، مصدر سابق.

## 8. ديوان الرقابة المالية والإدارية

### الملخص

تتوفر لديوان الرقابة المالية والإدارية أحكام قانونية لحماية استقلاليتها؛ حيث يتمتع رئيس الديوان ونائبه بالحصانة وعدم جواز العزل لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي ومنع أي مؤسسة من التدخل في أي عمل من أعمال الديوان، وصلاحيات واسعة في الرقابة على أعمال المؤسسات العامة. لكن عدم فهم موضوع الاستقلالية من قبل مسؤولي الديوان أحياناً أو من قبل السلطة التنفيذية أحياناً أخرى يضعف من فعالية ودور الديوان في تعزيز النظام الوطني للنزاهة. لكن تم اعفاء رئيس الديوان قبل انتهاء المدة القانونية في العام 2015.

ينشر الديوان التقارير السنوية وبعض التقارير الربع سنوية على الموقع الإلكتروني. وأصدر الديوان مدونة السلوك المهني تشمل قواعد لمنع تضارب المصالح والهدايا لكن المدونة غير منشورة على الموقع الإلكتروني للديوان. ينفذ ديوان الرقابة المالية والإدارية المهام الرقابية على الجهات الإدارية الخاضعة لرقابته سواء بزيارات استكشافية، وتوجيهية، ورقابية بغرض التدقيق الشامل ومتابعة الشكاوى أو ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو سوء الاستغلال، وحضور عطاءات تلك الجهات بصفة عضو مراقب. لكن توصيات الديوان لا تصدر بالصيغة الإلزامية للمؤسسات العامة للأخذ بها.

### البنية والتركيبية:

أنشأ ديوان الرقابة المالية والإدارية تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني إعمالاً لأحكام المادة (96) منه، وينظم أعماله القانون الخاص به رقم (15) لسنة 2004، وله موازنة خاضعة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتمتع بالشخصية المستقلة الاعتبارية القانونية لممارسة أعماله. ويجعل القانون من الديوان جهازاً مستقلاً له صلاحية نشر تقاريره. وينص القانون على أن الديوان يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية (المادة 2).

يمارس الديوان مهامه الرقابية ذات الطبيعة التوجيهية والإرشادية للجهات الخاضعة للرقابة من خلال تقييم الأداء من أجل الوصول إلى الكفاية والفاعلية في الأداء.<sup>420</sup>

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

يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويصادق المجلس التشريعي على تعيينه (المادة 4). وفي حال رفض المجلس التشريعي المصادقة على الشخص المرشح، يقدم رئيس السلطة الوطنية شخصاً بديلاً خلال أسبوعين من تاريخ الرفض (المادة 5) لكن عملياً تتم المصادقة على تعيين رئيس الديوان من قبل رئيس السلطة بقرار بقانون بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي منذ العام 2007. ويتمتع رئيس الديوان ونائبه ومدير عام للديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم (المادة 11).

<sup>420</sup> انظر: الموقع الإلكتروني التالي، [http://www.saacb.ps/Index\\_page.aspx](http://www.saacb.ps/Index_page.aspx)

ديوان الرقابة المالية والإدارية				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/70	--	75
الاستقلالية			75	60
الشفافية	الحوكمة	100/67	75	50
المساءلة			50	75
النزاهة			75	75
عمليات مراجعة الحسابات	الدور	100/70	60	60
اكتشاف المخالفات والمعاقبة علمياً			75	75
تحسين الإدارة المالية			75	75
المعدل العام للعمود:			100/68	

#### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتوفر لمؤسسة ديوان الرقابة المالية والإدارية الموارد الكافية لتحقيق أهدافها؟  
الدرجة: 75

بلغت موازنة الديوان الفعلية للعام 2018 ما قيمته 15 مليون شيكل، وتم إعداد موازنة عام 2018 وفقاً لموازنة البرامج والأداء لتنفيذ ثلاثة برامج أساسية: الأول منتج رقابي ذو جودة عالية، حيث شكل ما نسبته 49% من إجمالي الموازنة، والبرنامج الثاني " التطوير المؤسسي لديوان الرقابة" حيث شكل ما نسبته 24% من إجمالي الموازنة، والبرنامج الثالث خاص بالموظفين غير الموزعين على تكلفة الموازنة التشغيلية والرأسمالية 25%. وتم استنفاد 93% من موازنة الديوان للعام 2017.<sup>421</sup>

تعد الموازنة المخصصة للديوان كافية. كما أن عملية التخطيط والامكانيات المالية المتاحة للديوان تتم بما ينسجم مع موازنة الحكومة، كون موازنة الديوان تسري عليها القواعد العامة وليس قواعد خاصة تضمن من خلالها الاستقلالية التي لها الدور في تعزيز كفاءة الديوان وفقاً لمعايير منظمة الانتوساي.<sup>422</sup> فيما يرى الدكتور عبد الرحمن ربحان أن الموازنة غير كافية للدور المطلوب من الديوان وفقاً للقانون.<sup>423</sup> فيما يوجد ضعف في قدرة الديوان على استقطاب الكفاءات النادرة.<sup>424</sup>

بلغ عدد موظفي الديوان في الضفة الغربية حتى تاريخ 2016/12/31 (142) موظفاً، (130) موظفاً منهم مصنفاً ومثبتاً و10 موظفين على بند العقود و2 من الموظفين على بند المياومة)،<sup>425</sup> وفي المقابل بلغ عدد موظفي الديوان في العام 2012 مائة واثنتان وخمسون موظفاً (152)، منهم سبعة موظفين بعقود،<sup>426</sup> في ذات الوقت لا يوجد استقرار في الموارد البشرية بسبب سعي

<sup>421</sup> وزارة المالية، قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018، ص ص 683 – 892.

<http://www.pmf.ps/documents/10192/1081413/BUDGET+BOOK+2018+++10.04+1.pdf/7ccfd13a-7e1b-4638-84bf-8c3e47a74a38>

<sup>422</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2018/7/1.

<sup>423</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان أستاذ القانون في الكلية العصرية بتاريخ 2018/7/1.

<sup>424</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ رام الله، ص 17.

<sup>425</sup> ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، رام الله، 2017، ص 311.

<sup>426</sup> التقرير السنوي لعام 2012 لديوان الرقابة المالية والإدارية، مصدر، سابق ص 22.

الموظفين للبحث عن شروط وامتيازات عمل أفضل لدى الجهات الأخرى حيث انتقل 5 موظفين من الديوان للعمل في مؤسسات حكومية.<sup>427</sup> حيث أن رواتب العاملين في الديوان محكومة بقانون الخدمة المدنية الحكومي. يمتلك العاملون في الديوان معارف أكاديمية؛ ف10% من موظفي الديوان حاصلون على شهادة الماجستير، 68% حاصلون على شهادة البكالوريوس.<sup>428</sup> لكن الديوان بحاجة إلى بعض المؤهلات المتخصصة.<sup>429</sup> كما أن لدى الموظفين فرص كافية للتطوير المهني والتدريب التي يسعى الديوان لتطوير عمل الموظفين وتحسين ادائهم.<sup>430</sup>

وفي قطاع غزة تعتبر ميزانية ديوان الرقابة المالية والإدارية غير كافية لاضطاعه بواجباته. ولا يسيطر الديوان على موارده الخاصة به، كما لا توجد زيادات منتظمة في موارده المالية. في المقابل لديه استقرار في الموارد البشرية. ويوجد لدى العاملين معارف أكاديمية وخبرات عمل كافية. كما أن الديوان يقوم دورياً بتدريب الموظفين داخلياً وخارجياً، فعلى سبيل المثال عقد الديوان دورات في مهارات التدقيق الضريبي واكتشاف التزوير، ويتم عقد بعض الدورات خارجياً بحيث يتكفل الديوان بـ50% من الرسوم الخاصة بالدورة التدريبية فيما يدفع الموظف من المستحقات المتراكمة على الحكومة جزاء عدم سداد رواتبهم 50% من الرسوم المتبقية للدورة التدريبية.<sup>431</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى يتوفر استقلال رسمي في تصرف أعمال ديوان الرقابة المالية والإدارية؟  
الدرجة: 75

تنص المادة (96) من القانون الأساسي على إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، فيما تنص المادة الثانية من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 على الشخصية الاعتبارية لكن الإشكالية تكمن في مفهوم العام لاستقلال المؤسسات غير الوزارية في السلطة الفلسطينية حيث ينظر إليها باعتبارها غير مستقلة إدارياً ومالياً ما لم ينص القانون صراحة على ذلك.<sup>432</sup> وتجدر الملاحظة أن القانون نفسه يطبق في قطاع غزة. فيما منح القانون المعدل لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رئيس الديوان الحق بحفظ أو رفض أو قبول طلبات من الوزراء أو الرئيس تتعلق بإجراء تحقيقات في دوائهم<sup>433</sup>، الأمر الذي قد يخفف من التأثير على استقلالية الديوان ورئيسه ومساعديه. حدد القانون الأساسي وقانون ديوان الرقابة آلية تعيين رئيس الديوان تضمن له استقلاليته حيث يتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، فيما لم يضع القانون قيوداً على الأنشطة السياسية للعاملين في الديوان.

<sup>427</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>428</sup> ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، مصدر سابق، ص 311.

<sup>429</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

<sup>430</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق. كذلك انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، مصدر سابق، ص 295 - 302.

<sup>431</sup> مقابلة مع الأستاذ أشرف أبو موسى للقائم بأعمال المدير العام للرقابة على البلديات والحكم المحلي بتاريخ 2018/7/8

<sup>432</sup> كفلت المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 استقلالية التدخل في أعمال الديوان وإلزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون مع الديوان.

<sup>433</sup> انظر: المادة 8 من القرار بقانون رقم 18 بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

يضطلع الديوان بعمليات مراجعة الحسابات بما يتوافق مع برنامج وأساليب يحددها بنفسه،<sup>434</sup> وأحال القانون مسألة إجراءات تعيين المديرين التنفيذيين والمفتشين والخبراء الفنيين والموظفين إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية التي تحدد إجراءات التعيين<sup>435</sup> وفقاً للوصف الوظيفي المراد الإعلان عنه. كما اشترطت المادة (21) من قانون الديوان أن يكون الشخص المعين في وظيفة مفتش في الديوان متخصصاً في مجال العمل الذي يقوم به. نصت المادة (10) أنه لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي من أجل ضمان استقلالية رئيس الديوان، كما حددت مدة رئاسة الديوان 7 سنوات غير قابلة لتجديد.<sup>436</sup> ومنحت المادة (11) من ذات القانون الحصانة لرئيس الديوان وموظفيه فيما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

### الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد ديوان الرقابة المالية والإدارية بمنأى عن التدخلات الخارجية في لأدائها لعملها؟  
الدرجة: 60

يعد الديوان الموازنة الخاصة به لكن تُفرض الموازنة من قبل الحكومة وفقاً للمعايير التي تضعها وزارة المالية لبقية الأجهزة الحكومية، حيث تتفاوض وزارة المالية مع الديوان وتعتمد على مؤشرات وأسس بلاغ الموازنة الذي يعد من قبل وزير المالية، مما يؤثر على استقلاليته الأمر الذي يُصعّب فكرة الاستقلال المالي؛ لأن الديوان يخضع للسلطة التنفيذية أي لوزارة المالية،<sup>437</sup> الأمر الذي يخالف المعايير الدولية التي تنص على الاستقلال المالي للأجهزة الرقابية بموجب إعلان (مكسيكو) بشأن الاستقلالية.<sup>438</sup>

يعمل الديوان وفقاً للخطة السنوية التي يضعها وتلقي الطلبات الاختيارية حيث يستند التخطيط إلى إدارة المخاطر في إعداد الخطة السنوية وتأخذ الأهمية النسبية المالية وقضايا الرأي العام وأداء الأعمال وتقديم الخدمات بشكل مهني، كما أن تلقي الطلبات من الجهات الحكومية كان إلزامياً فيما اليوم أصبح بقرار من رئيس الديوان.<sup>439</sup> تتوفر عملياً الحصانة لموظفي الديوان ولغاية اليوم لم تسجل أي حالة حول محاسبة أي موظف بسبب عمله في الديوان.<sup>440</sup> لكن تم اعفاء رئيس الديوان د. محمود أبو الرب ومن ثم د. سمير أبو زنيد قبل عام 2015، حيث تم تعيين القاضي أياد تيم بداية العام 2015 بموجب مرسوم رئاسي.

أما في قطاع غزة؛ لا يوجد أي تدخلات سياسية في تعيين المدراء أو العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية، كما أن الديوان لا يمنع موظفيه من ممارسة أو الانتماء لأي نشاط سياسي، والقانون لا يمنع ذلك. لكن لم يتبوأ الأعضاء والموظفون ومدراء ورؤساء الديوان أي وظائف أخرى تمس من حيادتهم واستقلاليتهم. من الشائع إبعاد رؤساء الديوان قبل انتهاء فترة رئاستهم

<sup>434</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال ، مصدر سابق.

<sup>435</sup> انظر: نص المادة (4) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

<sup>436</sup> انظر: الموقع الإلكتروني التالي، [http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2004&MID=14742#A14742\\_6](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/GetLegFT.aspx?lnk=2&LegPath=2004&MID=14742#A14742_6)

<sup>437</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>438</sup> إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، الانتوساي " المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة"، انظر الموقع الإلكتروني التالي:

[http://ar.issai.org/media/14019/issai\\_10\\_a.pdf](http://ar.issai.org/media/14019/issai_10_a.pdf)

<sup>439</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>440</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

المحددة بالقانون، وذلك لاعتبارات التدوير الوظيفي الذي يحصل في الحكومة كل فترة، وهذا لا ينطبق فقط على الديوان بل على معظم الوزارات والأجهزة الحكومية.<sup>441</sup>

### الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/ الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة ديوان الرقابة المالية والإدارية؟  
الدرجة: 75

يتطلب بموجب القانون أن يقدم الديوان تقاريراً سنوية وربع سنوية وتقارير خاصة عند الطلب إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء استناداً لنص المادة (26) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية فيما تقدم التقارير الخاصة إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزير المختص.<sup>442</sup>  
يجوز القانون نشر التقارير والمعلومات للمواطنين بما فيها التقارير السنوية بقرار من رئيس الديوان، منح القانون المعدل سلطة تقديرية لرئيس الديوان في عملية النشر للتقرير السنوي والتقارير الأخرى، لا توجد أنظمة تفصيلية وتعليمات واضحة معمول بها تسهل عملية الوصول للمعلومات الموجودة في الديوان.<sup>443</sup>

### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار ديوان الرقابة المالية والإدارية؟  
الدرجة: 50

شهد السنوات الأخيرة تحسناً في نشر المعلومات فقد أصبح الديوان ينشر على صفحته الإلكترونية بعض التقارير أو ملخصاً عنها وبعض الأنشطة العامة والهيكل التنظيمي، كما ينشر الديوان مجلة شهرية موجودة على الصفحة الإلكترونية لديوان الرقابة المالية والإدارية.<sup>444</sup> إلا أن بعض المعلومات لا تنشر في الوقت المناسب فعلى سبيل المثال لم يتم نشر التقرير السنوي للعام 2017 قبل نهاية شهر حزيران 2018. كما لا توجد آليات واضحة ومحددة للحصول على المعلومات أو الاطلاع على الوثائق وقرارات الديوان والتقارير الأصلية التي يعدها.<sup>445</sup>

أما في قطاع غزة، يلتزم الديوان بتقديم التقارير للمجلس التشريعي كما نص القانون، وأيضاً يقوم الديوان بتقديم تقارير أخرى عند الطلب، وتقدم هذه التقارير في مواعيدها الربع سنوية والسنوية للمجلس التشريعي، إلا أن هذه التقارير فقط

<sup>441</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

<sup>442</sup> المادة (28) وكذلك رفع مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالديوان إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية استناداً لنص المادة (23)، كما ويقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله، وينشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية استناداً لنص المادة (8).

<sup>443</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

<sup>444</sup> انظر الموقع الإلكتروني للديوان: <http://www.saacb.ps/Default.aspx>

<sup>445</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

تسلم للمجلس التشريعي والديوان غير ملزم بنشرها. ولا يحصل المواطنون على أية معلومات بخصوص أنشطة الديوان والموقع الإلكتروني هو متوقف منذ شهر 11 للعام 2017 بسبب خلل فني.<sup>446</sup>

### المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة ديوان الرقابة المالية والادارية على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة 50

يتوجب على رئيس ديوان الرقابة تقديم تقرير سنوي أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته على عمل مؤسسات السلطة الفلسطينية لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء وكذلك يزودهم بأية بيانات أو معلومات أو دراسات أو أبحاث يطلبونها منه والقيام بأي عمل اخر يعهد به إليه، ولكن بسبب تعطل المجلس التشريعي لا يتم مناقشة التقرير الخاص بعمل الديوان. ولا يوجد مواعيد نهائية لتقديم التقرير السنوي إلى السلطة التشريعية<sup>447</sup>. فيما لا ينص القانون على أية متطلبات قانونية بشأن محتوى التقرير أو مواعيد نهائية لتقديم التقارير. كما يخضع الديوان لمراجعة وزارة المالية للتدقيق على الانفاق من الموازنة.<sup>448</sup> وهي بذلك غير مستقلة كما لا يوجد نص يجبر على تقديم تقرير المراجعة للمجلس التشريعي.<sup>449</sup> كما لا يوجد نص في القانون يوجب إلزامية رد مسؤولي المؤسسات الحكومية على ملاحظات الديوان عن أعمال مؤسساتهم خلال ثلاثين يوماً.

### المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع مؤسسة ديوان الرقابة المالية والادارية للمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة 75

يقدم ديوان الرقابة تقريراً سنوياً لكل من رئيس السلطة الوطنية وهيئة الكتل البرلمانية (المجلس التشريعي) ومجلس الوزراء، ويشمل التقرير نشاطات الديوان وأعمال التدقيق التي أجراها خلال السنة على المؤسسات العامة، ويشمل أيضا الأعمال الداخلية في الديوان وتطوره.<sup>450</sup> تجري عملية مراجعة حسابات المؤسسة من قبل وزارة المالية، كما يوجد فريق اعداد الموازنة في الديوان الذي يناقش مع وزارة المالية الموازنة وفق جدول تشكيلات الوظائف.<sup>451</sup> لكن لا تقدم نتائج التدقيق على حسابات الديوان الى المجلس التشريعي وبالتالي لا يتم مناقشة هذه التقارير ولا تمكن من الطعن على نتائج هذه الحسابات.

<sup>446</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

<sup>447</sup> انظر: تنص المادة 8 معدلة من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على أنه " يقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته".

<sup>448</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>449</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

<sup>450</sup> مقابلة مع الاستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>451</sup> المصدر السابق.

وفي قطاع غزة، يوفر الديوان تقريراً سنوياً حول كامل أنشطة الديوان من حيث الشكاوى ولجان التحقيق والتفتيش الدوري، وبشكل سنوي يتم مراجعة الحسابات المالية للمؤسسة، إلا أنه لا يتم تقديم أي تقارير بشأنها للبرلمان، حسب الهيكلية الخاصة بالديوان هناك دائرة للرقابة الداخلية، إلا أنه وبسبب نقص الكادر البشري فهي غير مشكّلة على أرض الواقع وبالتالي يراقب على الديوان مالياً وإدارياً الإدارة العامة لشؤون الموظفين بإشراف من المدير العام للديوان.<sup>452</sup>

### آليات النزاهة (القانون)

إلى أي مدى تطبق قوانين باليات لضمان نزاهة العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية.  
الدرجة 75

اعتمد ديوان الرقابة مدونة السلوك المهني بتاريخ 2013/1/13 لكن لم يتم نشرها على الموقع الإلكتروني للديوان. تشمل قواعد لتضارب المصالح، والهدايا على أن يصدر لائحة خاصة بتنظيم الهدايا من حيث تحديد القيمة وآليات التصرف بها، بالإضافة إلى آليات النزاهة والشفافية والحياد السياسي لموظفي الديوان والكفاءة المهنية. لكنها لا تضع قيوداً على التعيين بعد إنهاء العمل في الديوان.<sup>453</sup> كما يستخدم الديوان أدلة في عمله ويوجد تعليمات خاصة وأدلة داخلية تعمل على تكريس الحيادية والمهنية تستند إلى المعيار 30 من معايير الانتوساي.<sup>454</sup>

أما في قطاع غزة، موظفي ديوان الرقابة المالية والإدارية وقعوا على مدونة السلوك الوظيفي التي أصدرها ديوان الموظفين العام سنة 2016، وهم مختصون بالرقابة على مدى تطبيق الموظفين لبندوها، وهي تغطي مواضيع شاملة منها تضارب المصالح والرشوة والواسطة والمحسوبية والحياد والنزاهة وغيرها من المثل الأخلاقية، كما تشمل منع تلقي الهدايا. لا تشمل أي قيود على التعيين بعد الوظيفة، حيث أن القانون فقط هو الذي نص على بعض القيود التي تتعلق برئيس الديوان ونائبه ومديره.<sup>455</sup>

### آليات النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة العاملين في ديوان الرقابة المالية والإدارية؟  
الدرجة 75

تعد مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة فعالة،<sup>456</sup> لكن السياسات والإجراءات الخاصة بمدونة السلوك غير موثقة<sup>457</sup>. كما أنها لا تغطي مسألة انتقال الموظفين إلى جهات حكومية خاضعة لرقابتها.

<sup>452</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

<sup>453</sup> انظر مدونة السلوك المهني الصادرة من رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بالقرار رقم 3 لسنة 2013.

<sup>454</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>455</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

<sup>456</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

<sup>457</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ رام الله، ص 17.

ازداد الوعي بأهميتها من قبل العاملين والمسؤولين، واحترام أحكامها من قبل العاملين محل للمراجعة من قبل المدراء والرقابة الداخلية.<sup>458</sup> كما يتم التدريب المستمر للعاملين على مدونة السلوك وقواعد وآليات النزاهة في المؤسسة. وقد جرى توجيه التنبيه لآحد الموظفين في العام 2017 بخصوص الالتزام بالخطط واحترام وقت العمل الرسمي.<sup>459</sup>

أما في قطاع غزة، تعتبر مدونة السلوك أداة فعالة في ضمان السلوك الأخلاقي لموظفي ديوان الرقابة المالية والإدارية. لم يحصل الموظفون على تدريبات تتعلق بقيم النزاهة. كما لا يوجد حالات لخرق مدونة السلوك.<sup>460</sup>

### عمليات مراجعة الحسابات المالية الفعالة

إلى أي مدى يوفر ديوان الرقابة المالية والإدارية عمليات مراجعة حسابات فعالة للنفقات العامة؟

الدرجة: 60

يجري الديوان فحصاً للحسابات المالية في مجال النفقات العامة أساساً بالاستناد إلى الموازنة العامة المقررة للسلطة.<sup>461</sup> يعطي القانون ديوان الرقابة صلاحية ومسؤولية مراجعة الحساب الختامي للموازنة خلال عام من انتهاء السنة المالية لكن الحكومة تتأخر في تقديم المعطيات المالية ذات العلاقة، مما يجعل من عملية المراجعة متأخرة ويقلل من القدرة على التدخل لتصويب الوضع في الوقت المناسب. وفي السنوات الأخيرة قام الديوان بتسجيل التحفظ على بنود الحساب الختامي لكن غياب دور المجلس التشريعي غير المنعقد بسبب الانقسام لم يتحول رأي الديوان إلى مساءلة حقيقية للحكومة أو محاسبتها على الانحرافات التي تشير إليها تقارير الديوان.<sup>462</sup> كما تعاني من ضعف استجابة الجهات الخاضعة في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ توصيات الديوان.<sup>463</sup>

وفي قطاع غزة، ديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم بإصدار تقارير معنونة بتطوير الأداء الحكومي، وهذه التقارير تهدف لتطوير نظم الرقابة المالية والإدارية الداخلية في الهيئات الحكومية والوزارات والهيئات المحلية، كما تهدف لتعزيز المال العام والجبايات ووقف الهدر في الموازنة العامة. وهي تقارير متكاملة، ومنتظمة يتم تنظيمها سنوياً وتقدم للمجلس التشريعي وللجنة التي تم فحص أداءها وللجهات المشرفة عليها في حال كانت هناك جهة إشرافية.<sup>464</sup>

### اكتشاف المخالفات والمعاقبة عليها

هل يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية باكتشاف المخالفات التي يرتكبها أصحاب المناصب العامة وتجري التحقيقات فيها؟

<sup>458</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>459</sup> مقابلة مع جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>460</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

<sup>461</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

<sup>462</sup> جهاد حرب وآخرون، مصدر سابق، ص 100.

<sup>463</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ مصدر سابق، ص 19.

<sup>464</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق.

## الدرجة: 75

يملك الديوان آليات ملائمة للتعرف على المخالفات من خلال حق الطلب بموجب نص المادة (24) والاطلاع بموجب المادة (25) والتحفظ بموجب نص المادة (29) من قانون الديوان، حيث منح الديوان صلاحية الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي والإدارية وله أن يطلب ما يريد من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها.

يملك الديوان صلاحية التحقيق في المخالفات والسلطة والنفوذ والاستقلالية اللازمة للتعرف على مسؤوليات أصحاب المناصب العامة<sup>465</sup> استناداً لنص المادة (27) من قانون الديوان رقم (15) لسنة 2004، وتتم عملية المساءلة ذات الطابع الجزائي بالاشتراك مع النيابة العامة ونيابة مكافحة الفساد،<sup>466</sup> كما أن نظام المساءلة مبني على توصية في المخالفات الإدارية وفي تقييم الأداء محلها المجلس التشريعي الذي يقوم بمساءلة الحكومة، وقد أضعف غياب المجلس التشريعي نظام المساءلة بشكل عام. يتم تطبيق القوانين الفلسطينية ذات العلاقة فيطبق قانون الخدمة المدنية على المخالفات الإدارية وقانون الخدمة في قوى الأمن على الأجهزة الأمنية، وقانون مكافحة الفساد على المخالفات المتعلقة بالفساد إلى جانب قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960.<sup>467</sup>

أحال الديوان 24 ملفاً إلى هيئة مكافحة الفساد خلال العام 2016؛ منها (18) ملفاً بناءً على طلب هيئة مكافحة الفساد.<sup>468</sup> فيما لا يملك الديوان صلاحية المحاسبة، فالمجلس التشريعي هو المسؤول عن المساءلة وقد أثر تعطله وغيابه على نتائج تقارير الديوان، لكن الحكومة أبدت في السنوات الأخيرة اهتماماً للتوصيات الواردة في تقرير الديوان.<sup>469</sup> في المقابل يرى الدكتور عبد الرحمن ربحان أن تجاهل الحكومة ومكتب رئيس السلطة الفلسطينية لتوصيات الديوان بهذا الشأن وعدم قيام المجلس التشريعي بدوره في المساءلة أضعف من قدرة الديوان على محاسبة كبار الموظفين عند مخالفتهم للقانون.<sup>470</sup>

## تحسين الإدارة المالية

ما مدى فعالية ديوان الرقابة المالية والإدارية في تحسين الإدارة المالية للحكومة؟

## الدرجة: 75

ما زال نظام المتابعة بحاجة إلى تطوير لتفعيل توصية الأداء والتوصيات المالية،<sup>471</sup> لكن الديوان يقوم بمتابعة ما يصدر من توصيات خصوصاً في مجال الأداء.<sup>472</sup> فقد قام الديوان بجولات ميدانية على عدد من الجهات الخاضعة للرقابة لمتابعة مدى تنفيذ تلك الجهات لتوصياته الواردة في عينة من تقاريره السابقة المعدة عن أعمال تلك الجهات، حيث قام الديوان

<sup>465</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال ، مصدر سابق.

<sup>466</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال ، مصدر سابق.

<sup>467</sup> جهاد حرب وآخرون، مصدر سابق، ص 101.

<sup>468</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ مصدر سابق، ص 15.

<sup>469</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال ، مصدر سابق.

<sup>470</sup> مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان، مصدر سابق.

<sup>471</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ رام الله، ص 17.

<sup>472</sup> مقابلة مع الأستاذ جفال جفال، مصدر سابق.

بتنفيذ 43 مهمة متابعة تم من خلالها التأكد من الاجراءات المتخذة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة في تنفيذ 841 توصية جوهرية حيث، تبين أنه تم الالتزام بتنفيذ 492 توصية من اجمالي التوصيات التي تم متابعتها بنسبة تنفيذ بلغت (59%) في حين لم تلتزم تلك الجهات في تنفيذ او اتخاذ إجراءات تصويبية لـ 349 توصية (أي ما نسبته 41%).<sup>473</sup>

أصدر الديوان خلال العام 2016 (116) تقريراً رقابياً كما شارك في اجتماعات لجان العطاءات بصفة عضواً مراقباً "الرقابة المانعة" (368) عطاءً، وتلقى الديوان 485 شكوى في العام 2016 بالإضافة إلى 80 شكوى مرحلة من العام (2015)، وتمت متابعة 463 شكوى، (أي ما نسبته 82%) من إجمالي الشكاوى الواردة إلى الديوان والشكاوى المرحلة من العام 2015.<sup>474</sup>

وفي قطاع غزة، وفي بعض الحالات، كان للديوان أثر تعديل سياسات الحكومة، فعلى سبيل المثال تدخل الديوان في قضايا الهيئات المحلية مع وزارة الاقتصاد أدى لتشكيل لجنة مشتركة بين الهيئات المحلية والبلديات لوضع أسس الاستثمار في قطاع الإنترنت، حيث أن تشكيل هذه اللجنة كان في الأصل من توصيات الديوان.<sup>475</sup>

---

<sup>473</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ رام الله، ص 112.

<sup>474</sup> انظر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021؛ مصدر سابق، ص 15.

<sup>475</sup> مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى، مصدر سابق

## 9. هيئة مكافحة الفساد

### الملخص

تتوفر لهيئة مكافحة الفساد احكام قانونية لحماية العاملين فيها ومنحهم الحصانة وبالحماية من الملاحقات القضائية جراء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون، وبصلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد تتعلق بوضع الاجراءات الوقائية (كحفظ اقرارات الذمة المالية وفحصها، وتنسيق الجهود الوطنية لمكافحة الفساد)، والتوعوية، وصلاحيات التحقيق في شهادات الفساد.

منح قانون مكافحة الفساد للهيئة مهمة تنسيق الجهود الوطنية لمكافحة الفساد مما يعني عملياً أنها مكلفة بوضع آليات تسهل قيام جميع الأطراف بأدوارها بشكل منسجم. وقد وفر القانون لها كافة الامكانيات والصلاحيات الضرورية لها؛ حيث أخضع قانون مكافحة الفساد كافة الأطراف باستثناء القطاع الخاص الذي لا تساهم فيه السلطة.<sup>476</sup> أقرت الهيئة بالتشاور والتعاون مع الاطراف ذات العلاقة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام 2015-2018، وتقوم بالنشاطات التوعوية بالتعاون مع المؤسسات الحكومية والأهلية. لكن الهيئة تقوم بتنفيذ الاستراتيجية من خلال عقد اتفاقيات مع مؤسسات حكومية وأهلية لتنفيذ الاستراتيجية التي تعتبرها الهيئة بديلاً عن الخطة وطنية لمكافحة الفساد. توفر الهيئة المعلومات على الموقع الإلكتروني، حيث تنشر الهيئة تقاريرها السنوية على الموقع الإلكتروني وبشكل مطبوع. كما تتوفر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها تتضمن قواعد تضارب المصالح وقواعد بشأن الهدايا. في المقابل لم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح لرئيس الهيئة والعاملين فيها عن أصولهم المالية. ولا توجد قيود محددة على التعيين بعد خروج موظفي الهيئة من وظيفتهم. ولا ينص القانون على وضع قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة بغية ضمان استقلاليته وحياديته.

### البنية والتركيبية:

أنشئت هيئة مكافحة الفساد في النصف الثاني من العام 2010، بعد تعديل قانون الكسب غير المشروع، وفقاً للقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، ليصبح قانون مكافحة الفساد رقم 7 لسنة 2010. وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.<sup>477</sup> وتعتبر الهيئة إحدى الهيئات التي نصت على انشاءها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت المادة الخامسة منها على تأسيس هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد. حدد القرار بقانون جرائم الفساد حيث شمل (1) الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية. و(2) الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال. و(3) كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة. و(4) إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون. و(5) قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً وتحقق باطلاً. و(6) جميع الأفعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية.

<sup>476</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي مستشار مجلس إدارة أمان لشؤون مكافحة الفساد بتاريخ 2018/7/3.

<sup>477</sup> انظر: القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 الصادر في 2010/6/20.

وتم التوسع في نطاق الخاضعين لقانونها بدءاً من رئيس السلطة الفلسطينية وجميع الموظفين بالإضافة إلى المنظمات الأهلية والأحزاب والنقابات. وقد نص على انتداب أعضاء نيابة للعمل في الهيئة؛ بحيث يكون للنيابة المنتدبة الاختصاص بالتحقيق في جرائم الفساد ومباشرة الدعوة أمام المحكمة المختصة التي نص عليها قانون مكافحة الفساد نفسه.

هيئة مكافحة الفساد				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/75	100	75
الاستقلالية			75	50
الشفافية	الحوكمة	100/63	50	75
المساءلة			75	50
النزاهة			50	75
الأعمال الوقائية	الدور	100/75	75	75
التوعية والتعليم			75	75
التحقيق			75	75
المعدل العام للعمود:			100/69	

ما زال القرار بقانون بشأن مكافحة الفساد غير معترف به من قبل المؤسسات في قطاع غزة وما زال قانون الكسب غير المشروع نافذ المفعول هناك؛ رغم عدم وجود هيئة لمكافحة الكسب غير المشروع حتى هذه اللحظة.

#### الموارد (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية تنص على الموارد الكافية لهيئات مكافحة الفساد كي تضطلع بفعاليتها بواجباتها؟  
الدرجة: 100

تنص المادة 3 من القانون المنشئ لهيئة مكافحة الفساد<sup>478</sup> على أن الهيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وتمنح المادة 6 مكرر صلاحية إقرار رئيس الهيئة الموازنة السنوية للهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء ليتم تضمينها في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. يعتبر قانون تنظيم الموازنة رقم 7 لسنة 1998 هيئة مكافحة الفساد كإحدى المؤسسات العامة حيث تنص المادة 22 منه "على الوزارات والمؤسسات العامة التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف وأية تعليمات أخرى لتمكين دائرة الموازنة العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه". يمنح قانون تنظيم الموازنة في السلطة الفلسطينية المؤسسة المعنية وضع حجم موازنتها وفقاً لاحتياجاتها لإنجاز أعمالها المنوطة بها.<sup>479</sup> كما منح المشرع هيئة مكافحة الفساد القدرة على الحصول على تمويل إضافي؛ كالحصول على مساعدات أو منح خارجية

<sup>478</sup> القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 الصادر في 20/6/2010.

<sup>479</sup> مقابلة مع الأستاذة رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2018/7/11.

بغية تحقيق أهدافها.<sup>480</sup> فيما لم يمنح القانون المشار إليه أعلاه؛ الحصول على نسبة أو جزء من الأموال التي يتم مصادرتها نتيجة لعمل الهيئة.

## الموارد ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتوفر لهيئة مكافحة الفساد الموارد الكافية لتحقيق أهدافها؟  
الدرجة:75

تتوفر للهيئة موازنة كافية للقيام بأعمالها وفقاً لما تضعه الهيئة من تقديرات،<sup>481</sup> ويشير تقرير الهيئة للسنتين 2016 2017 إلى أن الهيئة حصلت على موارد مالية كافية من الخزينة العامة إضافة إلى بعض التمويل لمشاريع محددة من قبل مانحين دوليين.<sup>482</sup>

ووفقاً لتقرير الهيئة السنوي للعام 2016 فقد بلغ عدد موظفيها 51 مقارنة بـ 40 موظفاً في العام 2012 بالإضافة إلى 6 أعضاء من النيابة العامة المنتدبين للعمل فيها.<sup>483</sup>

تعمل الهيئة على تطوير قدرات الموظفين العاملين فيها من خلال توفير تدريبات تتعلق بالإدارة وتخطيط الموارد ومنح فرص المشاركة في الدورات وورش العمل والمؤتمرات لرفد معارفهم وتنمية مهاراتهم.<sup>484</sup> أما فيما يتعلق بتعيين الموظفين فيتم الإعلان عن الوظائف المطلوبة في الصحف المحلية والموقع الإلكتروني للهيئة<sup>485</sup> محددة الشروط المتعلقة بالشهادات العلمية والخبرات بالإضافة إلى شرط ألا يكون قد أدين من محكمة مختصة في أية جريمة مالية أو مخلة بالشرف أو الأمانة. لكن لا توجد آلية محددة لفحص عمليات التعيين في الهيئة ولا يخضع لتدريب مسبق.<sup>486</sup> كما يشار إلى وجود نقص في الكوادر لتطبيق الاستراتيجية<sup>487</sup>. أما تعيين رئيس الهيئة فيتم سياسياً بقرار من ريس السلطة الفلسطينية دون وجود مراجعة برلمانية لقائمة قصيرة من المرشحين.<sup>488</sup>

## الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تعد هيئة مكافحة الفساد مستقلة بحكم القانون؟  
الدرجة: 75

تمتتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وتخصص لها موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. كما لا يجوز عزل رئيس الهيئة من مهامه إلا إذا أدين بحكم قضائي قطعي بجرم الإخلال بالواجبات والمهام الموكلة له

<sup>480</sup> انظر: المادة 3 من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، مصدر سابق.

<sup>481</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>482</sup> انظر: التقارير السنوية لهيئة مكافحة الفساد على موقعها الإلكتروني. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc13>

<sup>483</sup> هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2016، رام الله، 2017، ص 66. <http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/annualrpt2016.pdf>

<sup>484</sup> انظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، ص 56. <http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/annualreport2017.pdf>

<sup>485</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>486</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>487</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>488</sup> المصدر السابق.

أو ارتكابه أي عمل يمس بالشرف أو الكرامة أو أي فعل أو تصرف يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام ذلك القانون.<sup>489</sup> لكن تعديل القانون بالتمديد لرئيس الهيئة بحد أقصى عامان بعد انقضاء المدة المرسومة في القانون؛ "تعديل المادة رقم (6) من القانون الأصلي، وذلك بإضافة فقرة جديدة لتصبح على النحو الآتي: 4. على الرغم مما ورد في الفقرة الأولى من هذه المادة، يجوز بقرار من رئيس الدولة التمديد لرئيس الهيئة لمدة إضافية أقصاها سنتين".<sup>490</sup> يعد شكلا من أشكال التدخل من السلطة التنفيذية.<sup>491</sup>

لا يضع قانون مكافحة الفساد معايير مهنية واضحة لتعيين موظفي الهيئة لكنه ينص على مجموعة من الشروط العامة تتعلق بالنزاهة وحسن السمعة، أما فيما يخص رئيس الهيئة بشروط استثنائية بالأقل يقل عمره عن أربعين عاماً وأن يكون من أبوين وجرين فلسطينيين ولا يتمتع بأية جنسية أخرى.<sup>492</sup>

لم يضع القانون قيود على الأنشطة السياسية والأنشطة الأخرى الخاصة برئيس الهيئة<sup>493</sup> بغية ضمان استقلاليته وحياديته. وقد حدد القانون المدة القانونية لتولي منصب رئيس الهيئة بسبع سنوات لمرة واحدة غير قابلة للتجديد. لكن التعديل الأخير للقانون أجاز التمديد لعامين إضافيين.

يتمتع رئيس الهيئة وموظفوها بالحماية من الملاحقات القضائية جراء قيامهم بواجباتهم المحددة بالقانون.<sup>494</sup>

#### الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد هيئة مكافحة الفساد مستقلة؟

#### الدرجة: 50

أثر الاستقطاب السياسي الناجم عن الانقسام السياسي على شغل الوظائف العامة؛ مما أدى إلى إشغال معظم المناصب العليا من قبل السياسيين، لذا من الصعوبة أن يشغل المراكز العليا محايدون.<sup>495</sup> كما يكشف قرار الرئيس بتعديل قانون مكافحة الفساد لتمديد سنتين لرئيس هيئة مكافحة الفساد مدى هشاشة سيادة القانون وعدم قناعة الرئيس بأهلية المرشحين من المحيطين بمراكز النفوذ لشغل المنصب بسبب عدم الالتزام بمبدأ عدم الإعلان عن الوظيفة للمنافسة الشفافة أمام الكفاءات التي يزخر بها المجتمع الفلسطيني.<sup>496</sup>

جرى تمديد ولاية رئيس الهيئة بمرسوم رئاسي لمدة سنتين متتاليتين بناء على تعديل قانون مكافحة الفساد المذكور أعلاه. ولم تشهد عملية إبعاد للعاملين في الهيئة من مناصبهم قبل انقضاء مدة تعيينهم.<sup>497</sup>

<sup>489</sup> انظر المادة 6 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>490</sup> انظر: القرار بقانون رقم (4) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته.

<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16913>

<sup>491</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

<sup>492</sup> انظر: المادتين 4 و5 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005

<sup>493</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>494</sup> انظر: المادة 7 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>495</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

<sup>496</sup> الائتلاف من أجل النزاهة المساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2016، رام الله، 2017، ص 38.

<sup>497</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

تم انتداب ستة أعضاء من النيابة العامة بمن فيهم مساعداً للنائب العام للعمل في هيئة مكافحة الفساد لمباشرة التحقيقات المتعلقة بجرائم الفساد المحالة إليهم من قبل رئيس الهيئة، وتتولى نيابة هيئة مكافحة الفساد تمثيل الهيئة لدى جميع المحاكم، وهي تتولى أعمال التحري والاستدلال حول البلاغات والشكاوى المقدمة لهيئة مكافحة الفساد<sup>498</sup> كما يوجد تنسيق مع كافة أجهزة السلطة الامنية بما فيها الشرطة والامن الوقائي اللذان تم توقيع مذكرة تفاهم حول آلية التنسيق معهما للاستجابة لطلبات الهيئة والتعاون في مجال مكافحة الفساد.<sup>499</sup> وهي تعتبر مستقلة من الناحية الفنية في عمليات التحقيق لحفظ الملف أو الإحالة إلى المحكمة المختصة.<sup>500</sup>

### الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان قدرة العامة/الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن أنشطة وعمليات صناعة قرار هيئة محاربة الفساد؟  
الدرجة: 50

تتولى هيئة مكافحة الفساد إعداد تقرير سنوي عن أعمالها<sup>501</sup> وتقديمه إلى كل من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي.<sup>502</sup> فيما يتعلق بالتحقيقات التي تجريها الهيئة، فتُعد وفقاً للقانون إجراءات سرية لا يجوز إفشائها.<sup>503</sup> لا تنص احكام القانون على نشر التقرير السنوي أو المقترحات المقدمة لتعديل القوانين.<sup>504</sup> كما لا توجد مواعيد نهائية للكشف علناً عن هذه المعلومات. ويعكس القانون الثقافة المحافظة لعملية الحصول على المعلومات وكشفها من قبل المؤسسات العامة في فلسطين.<sup>505</sup>

### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة وعمليات صناعة قرار هيئة محاربة الفساد؟  
الدرجة: 75

تنشر هيئة مكافحة الفساد التقرير السنوي بشكل مطبوع وعلى الموقع الإلكتروني الذي يتضمن أنشطتها المختلفة، كما تعلن عبر الموقع الإلكتروني عن الأنشطة التي تقوم بها، والاعلانات الخاصة بالتوظيف والعطاءات بالإضافة إلى النشر في وسائل الاعلام المختلفة.<sup>506</sup> في المقابل لا يسمح بنشر تفاصيل عن القضايا قبل إدانة الشخص أمام المحكمة، ولغياب قانون حق الوصول للمعلومات.<sup>507</sup>

<sup>498</sup> انظر: التقرير السنوي 2016 لهيئة مكافحة الفساد، ص 66.

<sup>499</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>500</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

<sup>501</sup> انظر: المادة 8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>502</sup> انظر: المادة 6 مكرر من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>503</sup> انظر: المادة 22 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>504</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>505</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

<sup>506</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>507</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

وتتملك الهيئة موقعاً إلكترونياً (www.pacc.pna.ps) توفر من خلاله أنشطة الهيئة وهي تنشر بشكل أوسع مما يتيح القانون.

## المساءلة (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة هيئة مكافحة الفساد على تصرفاتها وأعمالها؟

الدرجة: 75

ينص قانون مكافحة الفساد على أنه يتم تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد من قبل رئيس السلطة الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء<sup>508</sup>. لكنه يقدم تقريره السنوي إلى كل من رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الوزراء والمجلس التشريعي<sup>509</sup>. يشار إلى أن قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005 كان ينص على أن يصادق المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة لكن بسبب الظروف السياسية الناجمة عن الانقسام وتعطل عمل المجلس التشريعي نص القرار بقانون بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع على تعيين رئيس الهيئة من قبل رئيس السلطة الفلسطينية<sup>510</sup>.

ولا يوجد نص قانوني يفرض على الهيئة الإعلان عن تقاريرها السنوية أو نشرها على الموقع الإلكتروني أو بأي طريقة تتيح المعلومات للعامة<sup>511</sup>، وبذلك يحد من إمكانية مساءلة الهيئة من قبل الجمهور. كما لا يفرض القانون على الهيئة تقديم تقارير عن تحقيقاتها لأي جهة إنما هي تصدر قراراتها في الملفات المتابعة من قبلها فور الانتهاء من إجراءاتها المحددة في القانون، ولها تحريك الدعوى الخاصة بجرائم الفساد من خلال النيابة العامة "نيابة مكافحة الفساد المنتدبة في مقر الهيئة" وفقاً لنص المادة 21 من قانون مكافحة الفساد.

ولا توجد نصوص خاصة بحماية المبلغين من داخل هيئة مكافحة الفساد، على الرغم من وجود نص واضح في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد حول الإبلاغ<sup>512</sup> لكن تنطبق أحكام المادة 18 على كل المبلغين عن الفساد سواء من داخل الهيئة أم خارجها<sup>513</sup> حيث تنص على أنه "تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسني النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد إجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء".

تخضع الهيئة لرقابة ديوان الرقابة المالية الإدارية وفقاً لأحكام المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 في الشأن المالي والإداري حيث تشير الفقرة السابعة منها على شمول اختصاص الديوان بالرقابة على كافة المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية<sup>514</sup>.

يمنع القانون الأساسي تحصيل أي قرار إداري وفقاً لنص المادة 30 منه. وبالتالي يمكن الرجوع إلى محكمة العدل العليا فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة من الهيئة، أما فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة عن محكمة جرائم الفساد فهي

<sup>508</sup> انظر: المادة 3 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>509</sup> انظر: المادة 6 مكرر من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>510</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعيبي، مصدر سابق.

<sup>511</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>512</sup> انظر: مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد <http://www.pacc.pna.ps/ar/files/laws/codeofethicks.pdf>

<sup>513</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>514</sup> تنص الفقرة 7 من المادة 23 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 على أنه "تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها".

خاضعة للاستئناف والنقض في المحاكم الفلسطينية. فيما تتيح أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي لكل مواطن تقديم شكاوى تتعلق بالشؤون العامة.<sup>515</sup>

لا توجد أحكام قانونية تتعلق بإمكانية إحداث لجان إشراف على الهيئة من المواطنين<sup>516</sup>. فيما يوجد للهيئة مجلساً استشارياً يتم اختيار أعضائه من الشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة للاستئناس برأيه فيما يعرض عليه من مسائل من قبل رئيس الهيئة.

## المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تخضع هيئة مكافحة الفساد للمحاسبة والمساءلة على تصرفاتها وأعمالها؟  
الدرجة: 50

لتعطل عمل المجلس تغيب الجهة المسؤولة عن مساءلة رئيس الهيئة عن أعمال العاملين فيها في الممارسة. في المقابل تقدم الهيئة تقريرها السنوي منذ العام 2012 لكل من رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الحكومة والمجلس التشريعي "هيئة الكتل البرلمانية"<sup>517</sup>. وتُنشر التقارير السنوية على الموقع الإلكتروني ومطبوعة،<sup>518</sup> وهي واضحة حيث تم نشر التقرير السنوي للعام 2017 في 2018/5/20 واغلب التقارير السنوية يتم نشرها بمواعيد متأخرة نسبياً<sup>519</sup>. فيما لم يتم فحص سياسة حماية المبلغين عن الفساد من داخل الهيئة أو تقديم شكاوى دون خوف.<sup>520</sup> وكذلك لا توجد لجان إشراف للمواطنين.<sup>521</sup> كما لم يتم قياس فعالية المراجعة القضائية هيئة مكافحة الفساد.<sup>522</sup>

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق آليات لضمان نزاهة أعضاء هيئة مكافحة الفساد؟  
الدرجة: 50

تتوفر للهيئة مدونة سلوك خاصة بها جرى إقرارها في 2015/11/16 وهي منشورة على الموقع الإلكتروني للهيئة<sup>523</sup> تتضمن قواعد تضارب المصالح وقواعد بشأن الهدايا. لكن لا تشمل قواعد " قيود محددة " تتعلق بالتعيين بعد الانتهاء من العمل في الهيئة.

<sup>515</sup> تنص المادة 100 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه " يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة".

<sup>516</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>517</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>518</sup> انظر: موقع هيئة مكافحة الفساد <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc13>

<sup>519</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>520</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>521</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>522</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>523</sup> انظر: مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد <http://www.pacc.pna.ps/ar/files/laws/codeofethicks.pdf>

تفرض المادة 3 من قانون مكافحة الفساد على رئيس الهيئة وجميع العاملين فيها الإفصاح عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأولادهم القاصرين قبل المباشرة لعملهم،<sup>524</sup> لم يتم وضع قواعد لتنظيم عملية الإفصاح.<sup>525</sup> لا توجد قواعد محددة بشأن فحص أو التأكد من ممارسة قواعد النزاهة أثناء عمليات التعيين بالهيئة.

### آليات النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء هيئة مكافحة الفساد؟

الدرجة: 75

تعد مدونة السلوك الخاصة بهيئة مكافحة الفساد فعالة في ضمان السلوك الأخلاقي للعاملين. لكن لا يوجد قياس على الرغم من وجود التزام بها ولتوقيع على تعهد بالالتزام بها،<sup>526</sup> كما جرى تدريب العاملين بشكل منتظم على أحكام مدونة السلوك العامة.<sup>527</sup> في حين تم تسليم تقديم اقرارات الذمة للعاملين فيها وحفظها في الهيئة.<sup>528</sup> ولقد جرى تشكيل لجنتين في الهيئة لفحص سلوك اداري لموظفين وقد تمت المعاقبة بالتنبيه لأحدهما والانذار للآخر.<sup>529</sup>

### الأعمال الوقائية

إلى أي مدى تنخرط هيئة محاربة الفساد في أنشطة وقائية على مسار محاربة الفساد؟

الدرجة: 75

يمنح قانون مكافحة الفساد الهيئة اختصاصات تتعلق بالوقاية من الفساد تشمل: (1) حفظ اقرارات الذمة المالية وفحصها. و(2) التنسيق مع كافة مؤسسات السلطة الوطنية لتعزيز وتطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها. و(3) جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور وأشكال الفساد والعمل على إيجاد قاعدة بيانات وأنظمة معلومات وتبادلها مع الجهات والهيئات المعنية في قضايا الفساد في الداخل والخارج وفقا للتشريعات النافذة. و(4) رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها. و(5) مراجعة وتقييم ودراسة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد واقتراح التعديلات عليها وفقا للإجراءات المرعية. و(6) التنسيق والتعاون مع الجهات والمنظمات والهيئات العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة بمكافحة الفساد والمشاركة في البرامج الرامية إلى الوقاية من هذا النوع من الجرائم<sup>530</sup>.

<sup>524</sup> ينص البند 9 من المادة 3 من قانون مكافحة الفساد على أنه " على رئيس الهيئة وجميع العاملين فيها أن يفصحوا عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأولادهم القاصرين قبل مباشرة لعملهم، وتحفظ هذه الذمة في الهيئة بالنسبة للعاملين ولدى المحكمة العليا بالنسبة لرئيس الهيئة".

<sup>525</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>526</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>527</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>528</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>529</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>530</sup> انظر: المادة 8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

وبرزت فاعلية الهيئة في عملية التنسيق بين أنشطة مكافحة الفساد من خلال إعداد وإصدار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2012 – 2014 ومن ثم الاستراتيجية الوطنية للأعوام 2015-2018. كما جرى التوقيع على 60 مذكرة تفاهم ما بين هيئة مكافحة الفساد ومؤسسات حكومية وأهلية ومؤسسات تمثيلية للقطاع الخاص ومؤسسات أكاديمية لتنفيذ برامج ونشاطات تعريفية وتوعوية.<sup>531</sup>

وفقاً لهيكلية هيئة مكافحة الفساد يوجد لديها دائرة للأبحاث "الإدارة العامة للتخطيط والدراسات"، ووحدة للدراسات في الدائرة القانونية، كما يتوفر للهيئة القدرة على تكليف باحثين خارجيين لإجراء بحوث، وقد قامت بنشر عدد من الدراسات إلا أنها ما زالت محدودة.<sup>532</sup> لا يتوفر لدى الهيئة مركز استشارات للرد على طلبات المشورة بمجال مكافحة الفساد المقدمة من الجمهور و/أو هيئات حكومية. لكن تجيب الهيئة على أسئلة المواطنين، قبل تقديم الشكاوى، من قبل الدائرة القانونية سواء كان الاتصال عبر الخط الهاتفي أو الحضور الشخصي.<sup>533</sup> أعدت الهيئة بعض المنشورات الخاصة بالاستراتيجية أو تعريف بالهيئة وقانونها وعملها.<sup>534</sup>

## التوعية والتعليم

### إلى أي مدى تنخرط هيئة مكافحة الفساد في أنشطة تعليمية توعوية بشأن مكافحة الفساد؟ الدرجة: 75

حدد قانون مكافحة الفساد اختصاصات الهيئة في مجال التوعية والأنشطة التعليمية كما يلي: (1) توعية المجتمع بكافة مستوياته الرسمية وغير الرسمية وتبصيره بمخاطر جرائم الفساد وآثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكيفية الوقاية منها ومكافحتها. و(2) التنسيق مع وسائل الإعلام لممارسة دور فاعل في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع. و(3) العمل على تعزيز إسهام ومشاركة منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التعليمية في الأنشطة المناهضة للفساد وإيجاد توعية عامة بمخاطرها وآثارها وتعزيز ثقافة عدم التسامح مع الفساد والمفسدين. و(4) إعداد نشرات دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات السلطة الوطنية وإدارتها العامة.<sup>535</sup> توسع نشاط الهيئة خلال السنوات الثلاث الأخيرة؛ ففي خلال العام 2017 نفذت الهيئة 460 فعالية على شكل مؤتمرات ودورات تدريبية وورشات عمل ولقاءات توعوية ومخيمات صيفية ومسابقات طلابية ومعرض فني ومناظرة والمشاركة في اللقاءات التلفزيونية والاذاعية، وبث ومضات تلفزيونية واعلانات مبوبة.<sup>536</sup> لكن لم تبلور الهيئة آليات تقييم دورية لعملية مردود انشطتها التعليمية والتوعوية حيث لم يتم اعتماد مؤشرات لقياس ورصد المتغيرات على وعي المواطنين للموضوع.<sup>537</sup>

<sup>531</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>532</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>533</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

<sup>534</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>535</sup> انظر: المادة 8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>536</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 30-55.

<sup>537</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

## التحقيق

إلى أي مدى تنخرط هيئة مكافحة الفساد في أنشطة التحقيق إزاء ادعاءات الفساد؟

الدرجة: 75

منح قانون مكافحة الفساد الهيئة اختصاصات وصلاحيات<sup>538</sup> واضحة للتحقيق في قضايا الفساد تتمثل بما يلي: (1) التحقيق في الشكاوى التي تقدم عن الفساد. و(2) التحقق من شهادات الفساد التي تقترب من الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون. و(3) ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر. و(4) استدعاء الشهود والمعنيين من الموظفين العموميين أو موظفي القطاع الخاص أو أي شخص له علاقة للاستفسار والتحري حول واقعة تتعلق بجريمة فساد. و(5) طلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها أو الحصول على صور منها من الجهة الموجودة لديها بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وفقاً للإجراءات القانونية النافذة. و(6) للهيئة أن تباشر التحريات والتحقيقات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناءً على أخبار أو شكاوى ترد إليها من أي جهة. و(7) حق تحريك الدعاوى الخاصة بالجرائم المحددة بهذا القانون من خلال النيابة العامة ومباشرتها وفقاً لأحكام هذا القانون والتشريعات الأخرى ذات العلاقة ولا تقام هذه الدعاوى من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

في العام 2016، تلقت الهيئة 452 شكوى منها 114 (أي 25%) لموظفين في الفئات العليا، وفي العام 2017 بلغت 466 شكوى منها 72 شكوى (أي 16%) تتعلق بموظفين من الفئات العليا. بلغ عدد الشكاوى المحالة إلى النيابة المنتدبة لعمل لدى هيئة مكافحة الفساد (39) شكوى وبلاغ منها 35 بعد إجراء التحريات والاستدلالات الأولية من قبل الهيئة وأربعة قضايا تمت إحالتها بشكل مباشر للنيابة العامة.<sup>539</sup> ويشير وضع الملفات المقيدة منذ 2010 "انشاء الهيئة إلى نهاية عام 2017 إلى؛ تم تسجيل 367 ملفاً انجز منها 278 (أي حوالي 76%)، احيل منها إلى محكمة جرائم الفساد 153 وتم حفظ 88 ملفاً، و30 ملفاً تم اجالتها إلى جهات الاختصاص، و7 ملفات تم ضمها بقرار قضائي، فيما بقي 89 ملفاً قيد المتابعة.<sup>540</sup>

أما فيما حالة التوازن بين جمع الأدلة (أي أن الهيئة تمنع الفساد قبل وقوعه) والتحقيق بعد وقوع الفساد) أي الاكتفاء بالتحقيق بناء على الشكاوى) في أعمال الهيئة فإن الهيئة تعتمد بشكل أساسي على التحقيق بعد وقوع الفساد وتعتمد على الشكاوى والتحقيقات الواردة إليها من المواطنين وأجهزة الرقابة سواء الإدارية والمالية أو الأمنية<sup>541</sup>. أو من تلقاء نفسها من خلال متابعة وسائل الاعلام.<sup>542</sup>

<sup>538</sup> انظر: المادة 8 من القرار بقانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005.

<sup>539</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 15.

<sup>540</sup> أنظر: التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، مصدر سابق، ص 20.

<sup>541</sup> مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي، مصدر سابق.

<sup>542</sup> مقابلة مع الاستاذة رشا عمارنة، مصدر سابق.

## 10. الاعلام

### الملخص

تمنح التشريعات السارية وجود تعددية في وسائل الإعلام والنفاد إليه من قبل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. لكن لم يصدر قانون يتعلق بحماية وسائل الإعلام وحرية الوصول للمعلومات بالإضافة إلى غياب قوانين تنظم عمل وسائل الإعلام السمعي والبصري والمواقع الإلكترونية. قوانين التشهير متشددة وتفرض عقوبات سالبة للحرية "الحبس" والغرامة المالية ما تحد من حرية التعبير بسبب تعويم النصوص القانونية التي تتيح للسلطات الحاكمة امكانية التوسع في تفسيرها واستخدامها في مواجهة الاعلاميين كان آخرها قانون الجرائم الإلكترونية.

تعد المضايقات وأعمال التهيب بحق الصحفيين محدودة لكنها تزداد في أوقات الصدام مع مؤسسات المجتمع المدني، فيما يوجد تقصير واضح من قبل السلطات المعنية في التحقيق في الانتهاكات بحق الصحفيين والمؤسسات الإعلامية. لكن أحياناً يتم مساءلة الصحفيين على معلومات يتم نشرها، كما لا يمكن للصحفيين تأكيد حقهم في حرية التعبير.

شهد السنوات الخمس الماضية (2013-2017) زيادة في زيادة عدد البرامج الاذاعية والتلفازية في مجال نشر المعلومات وتعزيز قيم النزاهة، واستضافة عدد من المسؤولين في مواضيع مختلفة، لكن وسائل الاعلام لا تتناول قضايا الفساد بشكل مهني وعرضها للجمهور. ويرجع غياب التحقيقات في الاعلام الفلسطيني لخلو وسائل الاعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي، وتلعب المصالح الشخصية والعلاقات العامة دوراً في ابتعاد وسائل الاعلام الفلسطينية عن التحقيقات وقلة عددها. تؤثر الرقابة الإعلامية بشكل سلبي لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم.

لا يتطلب القانون من وسائل الإعلام أن تكشف عن تفاصيل ملكيتها، وليس لوسائل الإعلام بشكل عام قواعد واضحة بشأن كشف المعلومات الخاصة بالعاملين وبشأن سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية. كما لا تتيح المؤسسات الإعلامية آليات استقبال ومعالجة الشكاوى الواردة من خارجها، بل إن الأمر ينفذ عبر آليات شكلية روتينية لا تحقق فعالية على أرض الواقع.

تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند الى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين تشمل كافة العاملين في مجال الصحافة لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في الخروقات للمدونة أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.

### البنية والتركيبية

تتكون وسائل الإعلام في فلسطين من حيث ملكيتها إلى: (1) إعلام حكومي (صوت فلسطين، تلفزيون فلسطين، وصحف شبه حكومية كصحيفة الحياة، وكالة الأنباء الفلسطينية "وفا"). (2) إعلام خاص (تلفزيونات وإذاعات وصحف خاصة، ومواقع صحفية الكترونية). (3) إعلام فصائلي (فضائيات ومجلات ومواقع الكترونية تابعة لتنظيمات سياسية) تعتمد وسائل الإعلام على الإعلان والدعم الحكومي (لوسائل الإعلام الحكومية) أو من خلال برامج مغطاة من دول مانحة (وسائل الإعلام الخاصة)، وتكاد المنافسة الإعلامية على الصعيد المهني تكون محدودة جداً والتنافس هو على الإعلان التجاري.

كما أن العائد المادي لمهنة الصحافة غير مناسب من حيث الرواتب أو الامتيازات الأخرى، وهناك استقطاب كبير للكفاءات المتميزة من قبل وسائل الإعلام والوكالات الأجنبية، ولا تستطيع وسائل الإعلام المحلية مجاراة الامتيازات التي تقدمها الوكالات الأجنبية مما يفقدها كثير من الكوادر.

الإعلام				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/50	50	50
الاستقلالية			50	50
الشفافية	الحوكمة	100/54	50	50
المساءلة			75	50
النزاهة			50	50
التحقيق في ممارسات الفساد	الدور	100/50	50	50
اخطار الجمهور بالفساد وآثاره			50	50
اخطار الجمهور بقضايا الحوكمة			50	50
المعدل العام للعمود:		100/52		

#### الموارد ( القانون )

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيأة للإعلام المستقل المتنوع؟

الدرجة: 50

تلتزم المنظومة التشريعية الفلسطينية السارية الترخيص القبلي لوسائل الإعلام المختلفة مفصلة ذلك جملة من الأحكام في شروط طالب الترخيص، ووسيلة الإعلام، وتنظم كذلك صلاحيات النظر في طلب الترخيص، وإجراءاته وحالات إلغاء الترخيص. حيث تم تنظيم الشروط الخاصة بالتراخيص في كل من قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995) بخصوص الإعلام المطبوع) ، وقرار مجلس الوزراء بنظام ترخيص المحطات (بخصوص الإعلام المرئي والمسموع)<sup>543</sup>. يتم منح الترخيص للمطبوعات من قبل المديرية العامة للمطبوعات والنشر بوزارة الإعلام، وأما ترخيص وسائل الإعلام المرئي والمسموع فينات بلجنة ثلاثية مكونة من ثلاث وزارات مع وجود تعقييدات تتعلق بالترددات الخاصة بالبث الإذاعي والتلفزيوني وهي مرتبطة بالمساحة المتاحة من قبل سلطات الاحتلال.<sup>544</sup>

نصت المادة 19 من قانون المطبوعات والنشر على أن يصدر قرار وزير الإعلام الترخيص خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب ويكون قرار الرفض معللاً وخاضعاً للطعن لدى محكمة العدل العليا، إلا أن هذا الحكم يقتصر على المطبوعات الدورية المتخصصة ودون إشارة إلى آلية التعامل مع أي شكل آخر من المطبوعات. أما فيما يتعلق بوسائل الإعلام

<sup>543</sup> رشاد توام، التنظيم القانوني لحرية الإعلام في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2001، ص 69.

<sup>544</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة إعلامية وعضو لجنة الأخلاقيات الصحفية في نقابة الصحفيين الفلسطينيين بتاريخ 2018/5/29.

المرئي والمسموع، فقد نص قرار مجلس الوزراء بنظام تراخيص المحطات على وجوب تسبب قرار الرفض، وقابليته للطعن لدى الجهات القضائية المختصة، ولم يضمن حكماً يقضي بالترخيص الحكومي بعد تجاوز المدة بدون رد.<sup>545</sup> يتطلب قانون المطبوعات والنشر لإنشاء وسائل الإعلام الطباعي الحصول على رخصة قبل مزاولة العمل. وحدد القانون الجهات التي يتم منحها بما يلي: الصحفي المعروف في هذا القانون، والشركة الصحفية التي أسست وسجلت لغايات إصدار المطبوعات الصحفية، والحزب السياسي، كما تمنح الرخص لوكالة أنباء فلسطينية، لوكالة أنباء أجنبية شريطة المعاملة بالمثل على أن يكون رئيس التحرير المسؤول صحفياً فلسطينياً.<sup>546</sup> تهيئ التشريعات السارية بيئة لوجود تعددية في وسائل الإعلام والنفاذ إليه من قبل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. كما لا توجد أية قيود على الدخول لمهنة الصحافة، وتعمل نقابة الصحفيين بشكل مستمر على تطوير العضوية في النقابة بهدف تطوير مهنة الصحافة والعاملين فيها.<sup>547</sup>

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى يتواجد إعلام مستقل متنوع يوفر جملة من وجهات النظر المتباينة؟

### الدرجة: 50

شهد المجال الإعلامي الفلسطيني اتساعاً وتعددية أفقية كبيرة بعد قيام السلطة الفلسطينية عام 1994؛ حيث توجد ثلاث صحف يومية في الضفة الغربية، ورابعة حزبية في قطاع غزة، وصحيفة أسبوعية حزبية في غزة "الرسالة" وأخرى في الضفة "الحدث"، وعدد كبير من النشرات الموسمية ومن محطات البث المرئية والمسموعة، إضافة إلى وكالة أنباء عامة هي وكالة الأنباء الفلسطينية "وفا"، وأربعة وكالات مستقلة هي "معا" و"وطن للأنباء" و"دنيا الوطن" و"أمد"، وبعض الوكالات الصغيرة، وعدد كبير من المواقع الإلكترونية غير الخاضعة لأية رقابة أو مساءلة حول محتوى ما تنشره.

ساعد وجود الإعلام المحلي في المحافظات على ظهور صحفيين محليين يتعاملون مع قضايا مناطقية لا يهتم بها الإعلام الوطني أو الإعلام الذي يتركز صدوره في العاصمة "المؤقتة"، لكن في المقابل ساعد في تدني الأداء الإعلامي والجودة في الوسائل المحلية لأسباب مالية ويعتمد على مدى قدرتها على تحصيل الاعلانات لهذا السبب لا تُنظر لقضية الجودة بشكل أساسي. في المقابل لدى الصحفيين مهارات وإمكانيات أغلبهم تستقطبهم وسائل الإعلام العربية والأجنبية بشكل عام إلا أن ما ينقص البلد هي الحالة الإعلامية القادرة على تطوير الإعلام الفلسطيني.<sup>548</sup>

أغلب وسائل الإعلام ذات الانتشار الواسع بين المواطنين ابتعدت عن الحزبية، وقد يكون لها ميول سياسية محددة لكنها غير معلنة، وهي تسعى لتقديم برامج للجمهور كافة، في المقابل هناك وسائل إعلام يكون لديها مصالح مع رجال أعمال أو جهات سياسية وجهات تسعى لسيطرة على صناعة القرار لكنها لا تعكس طيف اجتماعي واسع فهي منحازة إلى الأحزاب السياسية

<sup>545</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2004م بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية الصادر بتاريخ 2004/9/14.

<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14790>

<sup>546</sup> انظر: المادة (17) من قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.

<sup>547</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة عضو الأمانة العامة في نقابة الصحفيين الفلسطينيين ومدير دائرة الرصد والتوثيق في المركز الفلسطيني لتنمية الحريات الإعلامية "مدى" بتاريخ 2018/5/30.

<sup>548</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة مصدر سابق.

أكثر ولا تظهر أصوات اجتماعية مختلفة مثل العمال والمزارعين والمرأة واللاجئين في وسائل الاعلام بعدالة.<sup>549</sup> وبإمكان الجمهور الفلسطيني الاطلاع على وسائل الإعلام المتوفرة بأسعار مقبولة.<sup>550</sup> يعمل في الضفة الغربية أكثر من 46 محطة اذاعية وتلفزيونية خاصة بالإضافة للمحطة الرسمية (صوت فلسطين) وتركز معظم المحطات في وسط الضفة الغربية،<sup>551</sup> معظم المحطات في الضفة تفتقر إلى المهنية والتمويل والكادر المدرب، ولا تمتلك المعدات الضرورية للعمل الاذاعي المحترف، وهناك نسبة كبيرة منها 50% لا يتجاوز بثها مسافة 2 كم هوائي، وبالتالي حجم المستمعين ضئيل، وهذا لا يمنع من أن بعض المحطات التي يديرها رجال أعمال قد عملوا على تقوية البث وتوسيعه وزيادة انتشاره. وتنضم بعض هذه المحطات لشبكات تعمل بشكل مؤسسه غير ربحية وتحصل على تمويل محدود لبعض برامجها.<sup>552</sup>

أما في غزة تعمل أكثر من 22 محطة إذاعية يخضع معظمها لحركات سياسية غير أن جميع المحطات تخضع للمراقبة من قبل مكتب الاعلام الحكومي وتنفذ السياسة العامة التي تنسجم معها.<sup>553</sup> تعكس المؤسسات إعلامية مختلف التوجهات السياسية؛ حيث يوجد لكل تنظيم فلسطيني مؤسسة إعلامية إذاعية أو متلفزة تمثله، أو مقربة منه وتعكس وجهة نظره، ويمكن الوصول إليها بتكلفة رمزية مع العلم أن معظمها مجاني. لكن هذه الوسائل لا تمتلك موارد مالية مستقلة، حيث أن أغلبها حزبي ويحصل على تمويل منتظم من الحزب الذي تنتهي إليه.<sup>554</sup> كما أن الصحفيين في قطاع غزة لا يمتلكون المؤهلات المناسبة للعمل في مهنة الصحافة، ويعود ذلك للعديد من الأسباب منها المناهج الدراسية في الجامعات تحتاج إلى تنقيح، كما أن الصحفيين غير قادرين على الحصول على فرص تمكّنهم من الاطلاع على تجارب دولية تصقل مهاراتهم.<sup>555</sup>

## الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الإعلام؟

### الدرجة: 50

أكد القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية على كفالة حرية الرأي والتعبير بمختلف أشكالها وعدم المساس بها باعتبارها حق دستوري مكفول للإنسان، حيث تنص المادة (19) على أنه: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون". ويوفر القانون الأساسي قواعد حماية دستورية؛ حيث كفل تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع، وحرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبث، وحرية العاملين فيها، وحظر الرقابة على وسائل الإعلام، وعدم جواز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.<sup>556</sup>

<sup>549</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>550</sup> المصدر السابق.

<sup>551</sup> انظر موقع وزارة الاعلام الفلسطينية <http://www.minfo.ps/ar/index.php?p=main&id=5720>

<sup>552</sup> غصوب علاء الدين، تقرير أولي حول مراقبة بث المحطات المحلية ( الفترة الصباحية)، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.madacenter.org/media.php?lang=2&id=373&category\\_id=7](http://www.madacenter.org/media.php?lang=2&id=373&category_id=7)

<sup>553</sup> انظر دليل الاعلامي الفلسطيني 2014 <http://www.gmo.ps/ar/upload/uploads/files/Minfo-43344fca.pdf>

<sup>554</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب اعلامي فلسطيني بتاريخ 2018/6/4.

<sup>555</sup> المصدر السابق.

<sup>556</sup> انظر: المادة 27 من القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية، مصدر سابق.

وأضاف قانون المطبوعات والنشر أن "الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً، وكتابة، وتصويراً ورسماً في وسائل التعبير والإعلام"<sup>557</sup>، وأن تمارس الصحافة مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرية الحياة الخاصة للأخريين وحرمتها.<sup>558</sup>

لم يتم إصدار قانون بشأن الحصول على المعلومات، وإن كان المشرع الفلسطيني قد أعد مشروع قانون بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات سنة 2005، كما قامت مؤسسات المجتمع المدني بتقديم مشروع جديد بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد إلا أن الحكومة لم تصادق عليه ولم تقدمه للرئيس منذ العام 2013؛ حيث تسلم رئيس الوزراء المسودة النهائية من رئيس هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2013/12/23.<sup>559</sup>

أما فيما يتعلق بقوانين التشهير: توجد العديد من النصوص القانونية الخاصة بالسبب والذم حيث نصت المادة (6/37) من قانون المطبوعات والنشر على أن "يحظر على المطبوعة أن تنشر ما يلي: -المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الأضرار بسمعتهم".<sup>560</sup> وبالرجوع إلى نصوص قانون العقوبات لعام 1960 بشأن حالات الذم والقدح المباح في قضايا النشر، نجد أن المادة (1/198) من القانون تنص على ما يلي: "إيفاء للغاية المقصودة من هذا القسم، إن نشر أية مادة تكون ذماً أو قدحاً يعتبر نشرًا غير مشروع إلا إذا كان موضوع الذم أو الدح صحيحاً ويعود نشره بالفائدة على المصلحة العامة".<sup>561</sup> وهناك العديد من النصوص التي تعاقب على التحقير والذم والسب والقذف ومنها المادة (1/188)، بموجب المواد (201، 2-2، 203، 204) من القانون رقم (74) لسنة 1936. هذه القوانين متشددة وتفرض عقوبات سالبة للحرية "الحبس" والغرامة المالية، وهي تحد من حرية التعبير بسبب تعويم النصوص القانونية التي تتيح للسلطات الحاكمة إمكانية التوسع في تفسيرها واستخدامها في مواجهة الإعلاميين.

تشير المادة (4) من قانون المطبوعات والنشر إلى حق المطبوعة الصحفية ووكالة الأنباء والمحرر والصحفي في إبقاء مصادر المعلومات أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعوى الجزائية حماية لأمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة.<sup>562</sup> كما يمنع القانون الرقابة على الصحف ووسائل الإعلام الأخرى، فالرقابة المكرسة هي الرقابة الذاتية، ولكن من الواضح أن هناك رقابة مباشرة وغير مباشرة في كثير من الأحيان.<sup>563</sup>

لكن في المقابل تشير المادة 41 من قانون الجرائم الإلكترونية إلى عدم قدرة الإعلاميين على إخفاء مصادر معلوماتهم وفقاً لأخلاقيات العمل الصحفي حيث نصت على "فيما عدا الالتزامات المهنية المنصوص عليها في القانون لا يجوز الاستناد إلى أسرار المهنة أو مقتضياتها؛ للامتناع عن تقديم المعلومات أو الوثائق التي تطلب وفقاً لأحكام القانون". كما أن المادة 40 من نفس القانون وسعت من صلاحيات الأجهزة الأمنية في الرقابة على وسائل الإعلام "المواقع الإلكترونية" لجهات التحري والضبط

<sup>557</sup> انظر: المادة 2 من قانون المطبوعات والنشر.

<sup>558</sup> انظر: المادة 3 من قانون المطبوعات والنشر.

<sup>559</sup> انظر: <http://maannews.net/Content.aspx?id=659409>

<sup>560</sup> انظر: قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

<sup>561</sup> عصام عابدين، ورقة قانونية تحليلية حول: انتهاكات حرية الرأي والتعبير والحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: مؤسسة الحق، 2012، ص22.

<sup>562</sup> انظر: قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

<sup>563</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

المختصة -إذا ما رصدت قيام مواقع إلكترونية مستضافة داخل الدولة أو خارجها، بوضع أية عبارات، أو أرقام، أو صور، أو أفلام، أو أية مواد دعائية، أو غيرها، من شأنها تهديد الأمن القومي، أو السلم الأهلي، أو النظام العام، أو الآداب العامة - أن تعرض محضراً بذلك على النائب العام أو أحد مساعديه، وتطلب الإذن بحجب الموقع أو المواقع الإلكترونية، أو حجب بعض روابطها من العرض".<sup>564</sup>

## الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يعد الإعلام حراً من تدخلات الغير بدون وجه حق في عمله؟

الدرجة: 50

باتت الرقابة واسعة من قبل السلطات الأمنية منذ خمس سنوات.<sup>565</sup> تؤثر الرقابة الإعلامية والرقابة الذاتية بشكل سلبي على واقع الإعلام الفلسطيني، إلى جانب تأثيراته الخطيرة على مهنية ومصداقية وإنتاجية الإعلامي ذاته، وتتمثل الآثار الخطيرة لانتشار الرقابة الذاتية عند الصحفيين الفلسطينيين في تقاريرهم الصحفية بابتعاد بعض الصحفيين من تسمية بعض الأسر والعائلات في القضايا الاجتماعية.<sup>566</sup> ووضع شروط من قبل الجهات المسؤولة على العمل الصحفي، ومن أمثلة الشروط: فرض شخصية معينة لتكون هي المسؤولة عن تقديم الآراء، ومنع الصحفيين من استضافة بعض المعارضين، بالإضافة إلى أن معظم وسائل الإعلام لا تبذل جهداً في حمايتهم.<sup>567</sup>

في استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى" قالت غالبية ساحقة من المستطلعين (85% منهم)، بأن الصحفيين/ات يمارسون رقابة على من أعمالهم "خوفاً من المساءلة المجتمعية-الدين، والعادات والتقاليد". مقابل 8% فقط يرون ان الصحفيين/ات لا يمارسون رقابة بسبب مخاوف من تعرضهم للمساءلة المجتمعية. وبلغت نسبة من يقولون بوجود رقابة ذاتية نتيجة مخاوف الصحفيين/ات من المساءلة المجتمعية بين المستطلعين 90% في كل من الغربية وقطاع غزة. وأشار 90% من الصحفيين/ات أنهم يمارسون رقابة ذاتية على أعمالهم خوفاً من التعرض لـ "المساءلة الأمنية" فيما أجاب 9% بالنفي. وبلغت نسبة من يقولون بممارسة رقابة ذاتية خوفاً من المساءلة الأمنية بين المستطلعين في قطاع غزة 95% أما في الضفة الغربية فقد بلغت 89%.<sup>568</sup>

ولا يختلف الحال فيما يتصل بمناقشة القضايا السياسية وحضور الرقابة الذاتية عند الصحفيين/ات بقوة في مثل هذه الحالات، حيث قالت غالبية ساحقة (91% من المستطلعين) بأن "العمل الصحفي يعاني من رقابة ذاتية بشكل ملحوظ تحديداً في نقاش القضايا السياسية مقابل 8% فقط قالوا بان العمل الصحفي لا يعاني من رقابة في 531 ملحوظ في نقاش القضايا السياسية.<sup>569</sup>

<sup>564</sup> انظر قرار بقانون رقم 16 لسنة 2017 بشأن الجرائم الالكترونية الصادر بتاريخ 2017/6/24. [http://www.wafainfo.ps/pdf/Excellent\\_14.pdf](http://www.wafainfo.ps/pdf/Excellent_14.pdf).

<sup>565</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>566</sup> محمود الفطاطة، تأثير الانتهاكات على الرقابة الذاتية لدى الإعلاميين الفلسطينيين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، مجلة فصلية حقوق الانسان الفلسطيني، العدد 41 تشرين الثاني، 2010، ص50.

<sup>567</sup> المصدر السابق ص51.

<sup>568</sup> انظر: استطلاعاً للرأي حول حالة الحريات الإعلامية في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2018، ص 17.

[http://www.madacenter.org/images/text\\_editor/Poll.pdf](http://www.madacenter.org/images/text_editor/Poll.pdf)

<sup>569</sup> المصدر السابق، ص 17.

تخضع عملية منح التراخيص للإعلام المتلفز والإذاعي لرقابة الحكومة ووزارة الاعلام مع وجود دور فعال للأجهزة الأمنية، فطالما هناك مسح أمني لمن يحصل على تراخيص تبقى العملية ميسرة<sup>570</sup> ما يمنع البعض من الحصول على تراخيص لوسائل اعلامية. وقد أشار استطلاع الرأي الذي أجراه المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى" الى أن 63% من الصحفيين/ت الذين شملهم هذا الاستطلاع إلى أن إجراءات ترخيص المؤسسات الإعلامية والصحف غير عادلة ومسيئة، و فقط 27% من المستطلعة آراؤهم قالوا بأن إجراءات الترخيص المتبعة في فلسطين عادلة وغير ميسرة، وبلغت نسبة من يعتبرونها غير عادلة ومسيئة بين صحفي/ات الضفة الغربية 70% اما في قطاع غزة فقد بلغت نسبة من يعتبرونها كذلك 40%.<sup>571</sup>

تعتبر أعمال التهريب والمضايقات بحق الصحفيين محدودة لكنها عنيفة كما حصل، على سبيل المثال، في أحداث مجمع المحاكم العام 2017 ومظاهرة رفع العقوبات عن قطاع غزة حيث تم الاعتداء على الصحفيين ومنعهم من تغطية الأحداث ومصادرة معداتهم، وهي ليست ظاهرة منتشرة. لكن أحياناً يتم مساءلة الصحفيين على معلومات يتم نشرها، كما لا يمكن للصحفيين تأكيد حقهم في حرية التعبير دون خوف بفعل الاحتلال وبسبب الانقسام السياسي.<sup>572</sup>

وفي العام 2017، رصد المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى" 530 انتهاكا ضد الحريات الاعلامية؛ ارتكب الاحتلال الإسرائيلي 376 اعتداء منها (أي ما نسبته 71%)، في حين ارتكبت جهات فلسطينية مختلفة ما مجموعه 154 انتهاكا (أي ما نسبته 29% من مجمل الاعتداءات). وتوزعت الانتهاكات بين الضفة الغربية 119 انتهاكا و35 انتهاكا في قطاع غزة. كما تمثلت الانتهاكات الفلسطينية بالاعتقال، والاحتجاز، المنع من السفر، إخضاع صحفيين للتحقيق، الإغلاق والحجب لمواقع اعلامية، المنع من التغطية الصحفية، مصادرة المعدات، التهديد.<sup>573</sup>

كما يوجد تقصير واضح من قبل السلطات المعنية في الملاحقة القضائية للانتهاكات الممارسة بحق الصحفيين والمؤسسات الإعلامية، إذ إن معظم حالات الانتهاكات مرت دون فتح تحقيق جدي، وإفلات المعتدين من العقاب، الأمر الذي يضع علامات استفهام حول جدية تصريحات المسؤولين في الضفة والقطاع عن التزامهم الكامل ودعمهم لحرية الرأي والتعبير في فلسطين.<sup>574</sup>

يوجد لدى وسائل الإعلام التابعة للحكومة والأحزاب السياسية أجنداث واضحة فيما لا توجد في الاعلام الخاص أجنداث واضحة. وترى الإعلامية نور عودة أن السلطة الفلسطينية لا تُظهر محاولة فرض سيطرتها على وسائل الإعلام من خلال استخدام مخصصات مالية أو توظيف الإعلانات أو المساعدات حيث أن المخصصات لوسائل الاعلام الحكومية محدودة وتقوم بنشر الإعلانات الحكومية بالمجان كما أن المؤسسات الحكومية تنشر على مواقعها الالكترونية. فيما يشير الأستاذ غازي بني عودة الى وجود سياسة غير عادلة في نشر الإعلانات.

<sup>570</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>571</sup> انظر: استطلاع للرأي حول حالة الحريات الإعلامية في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2018، ص 5.

<sup>572</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>573</sup> —، تقرير انتهاكات الحريات الإعلامية في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2017، ص 4-11.

[http://www.madacenter.org/images/text\\_editor/annualrepA2017.pdf](http://www.madacenter.org/images/text_editor/annualrepA2017.pdf)

<sup>574</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

يكشف الواقع العملي أن السلطة الفلسطينية لا تخصص ميزانية لدعم وسائل الإعلام باستثناء هيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية، ووكالة "وفا"، في حين أن جزء من موظفي جريدة الحياة الجديدة تابعين للقطاع العام مع أن تبعيتها لصندوق الاستثمار، حيث يتم الاعتماد على الدعم في بعض الأحيان من أجل كسب الولاء السياسي.<sup>575</sup>

أما في قطاع غزة فإن الرقابة على الإعلام في قطاع غزة واسعة، كما أن الرقابة الذاتية التي يمارسها الصحفيون هي شائعة، ولا يمارس الصحفيون في قطاع غزة حرية التعبير بشكل حر. تراجعت أعمال التهريب والمضايقات التي يتعرض لها الصحفيون بشكل كبير في السنوات الأخيرة، ويمكن تفسير ذلك بأن الصحفيين بسبب حالة القمع السابقة أصبح لديهم حالة من الرقابة الذاتية، وأصبحت لديهم معرفة حول القواعد التي تفرضها السلطات وبالتالي فإنهم يتجنبون القيام بها.<sup>576</sup>

إن الوصول إلى مصادر الإعلام الرسمية أو غير الرسمية خاضع بشكل عام للسيطرة. وبالطبع، تحاول السلطة الحاكمة السيطرة على الإعلام من خلال المساعدات، حيث أنها تعفي بعض المؤسسات المقربة منها من الرسوم والتراخيص وتقوم بمنحها عقارات للتأثير السياسي على الإعلام. ويبدو ذلك في الترويج السياسي لأفكار جهات معينة والضغط على الجهات الإعلامية لتأثيرات ذات طبيعة دينية ذو علاقة بالنظام الحاكم في قطاع غزة. كما لا تصدر التراخيص الإعلامية من خلال عملية واضحة وشفافة.<sup>577</sup>

## الشفافية ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة الإعلام؟

### الدرجة: 50

يفتقد القانون الفلسطيني لأحكام تتعلق بكشف وسائل الإعلام المطبوع وشركات البث التلفزيوني والإذاعي تفاصيل ملكيتها<sup>578</sup>، كما أن وسائل الإعلام تفتقد بشكل عام لقواعد تتعلق بالكشف عن المعلومات الخاصة بالعمالين وبشأن سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية<sup>579</sup>، مما يُبقي هذا الأمر لسلطتها التقديرية في كشف ما ترغب في كشفه والتستر على ما تشاء مما تملك.<sup>580</sup>

أما في قطاع غزة لا يوجد لدى وسائل الإعلام، قواعد صريحة سواء كانت قانونية أو أي مدونات أو تعليمات بشأن كشف المعلومات الخاصة بالعمالين وبشأن سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية.<sup>581</sup>

<sup>575</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فلسطين 2013، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، منظمة الشفافية الدولية، 2014، ص 129.

<sup>576</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

<sup>577</sup> المصدر السابق.

<sup>578</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>579</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>580</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>581</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

## الشفافية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في الإعلام؟

الدرجة: 50

يوجد في فلسطين ثلاثة أنواع من الملكية لوسائل الاعلام العاملة (الخاصة والحكومية والحزبية)، لكن لا يوجد ملكية عامة تكون مسؤولة أمام المجلس التشريعي؛ فالملكية والتمويل عاملان أساسيان في سياسات التحرير وهذا حق للجمهور. وعادة لا تقوم وسائل الإعلام والتلفزيوني والإذاعي بالكشف عن تفاصيل ملكيتها، فيما عدا المطبوع حتى أن الصحف لا تنشر أوتتيح معلومات عن عدد أو حجم التوزيع للصحف<sup>582</sup>، ويعيد البعض عدم الإفصاح عن ملكية هذه الوسائل تبعيتها لفصائل العمل السياسي في ظل أن الاحزاب الفلسطينية لا تكشف عن أموالها وملكيتها بسبب خصوصية الوضع الفلسطيني والصراع مع الاحتلال. كما أن وسائل الإعلام بشكل عام لا تكشف عن المعلومات الخاصة بالعاملين لديها، ولا تتوفر علناً سياسات رفع التقارير والسياسات التحريرية.<sup>583</sup>

أما في قطاع غزة من الناحية الشكلية تقوم عادة وسائل الإعلام المطبوع والتلفزيوني والإذاعي بالكشف عن تفاصيل ملكيتها، لكن هذا لا يعني أن هذا الكشف يوضح المالك الحقيقي، حيث أن بعض وسائل الإعلام خاصة المحلية والتي تعمل بشكل واسع هي وسائل إعلام حزبية، وعند إنشاء هذه الوسائل لا يتم الكشف عن هويتها السياسية، بل عن هوية مؤسسها الذين هم في الواقع وكلاء عن الحزب وليس مالكين حقيقيين. كما لا يتم في العادة الكشف عن السياسات التحريرية.<sup>584</sup>

## المساءلة ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان محاسبة ومساءلة المنافذ الإعلامية على أنشطتها؟

الدرجة: 50

لا تتوفر أحكام قانونية خاصة لضمان مساءلة وسائل الإعلامية على أنشطتها والأمر مناط بالأعراف السائدة والتقاليد الاعلامية، ولا يتطلب القانون من وسائل الإعلامية تقديم تقارير إلى تلك السلطات، المنظمون الحكوميون لهم سلطة اصدار التراخيص والمطالبة أمام القضاء بإلغائها في حال خالفت الوسائل الاعلامية أحكام القانون مثل عدم دفع رسوم الترددات والبت لكن ليس لهم سلطة إشراف على المؤسسات الاعلامية.<sup>585</sup>

يمنح القانون، في حال نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة، للشخص الذي يتعلق به الخبر أو المقال الرد على الخبر أو المقال أو المطالبة بتصحيحه، ويلزم رئيس التحرير المسؤول نشر الرد أو التصحيح مجاناً في العدد الذي يلي تاريخ ورود الرد في المكان والحروف نفسها التي نشر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية.<sup>586</sup> كما أنه في حال نشرت المطبوعة الصحفية خبراً غير صحيح أو مقالاً يتضمن معلومات غير صحيحة تتعلق بالمصلحة العامة، فعلى رئيس التحرير المسؤول أن ينشر مجاناً الرد أو التصحيح الخطي الذي يرده من الجهة المعنية وفي العدد الذي يلي تاريخ

<sup>582</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>583</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>584</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

<sup>585</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للتزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 130.

<sup>586</sup> انظر: المادة (25) من قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

ورود الرد أو التصحيح وفي المكان والحروف نفسها التي ظهر فيها وبها الخبر أو المقال في المطبوعة الصحفية،<sup>587</sup> حيث يتم الرد استنادا لقانون المطبوعات والنشر بنفس المساحة والمكان.<sup>588</sup>

تتم الملاحقة الجنائية للصحفيين بالاستناد إلى قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 في الضفة الغربية وقانون العقوبات لسنة 1936 في قطاع غزة. وتتم المتابعة الادارية من كل من وزارة الإعلام ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المخالفات المتعلقة بالرسوم السنوية ومتطلبات الترخيص. فيما تقوم لجنة أخلاقيات المهنة في نقابة الصحفيين بمتابعة الشكاوى المقدمة ضد الصحفيين في المسائل المهنية، لكن قراراتها لا تأخذ صفة الإلزام.<sup>589</sup>

### المساءلة ( الممارسة )

إلى اي مدى من حيث الممارسة يمكن محاسبة المنافذ الإعلامية؟

الدرجة: 75

يفتقر الاعلام الفلسطيني الى مجلس ينظم العمل الإعلامي "مجلس أعلى للإعلام"، وقد أصدر الرئيس الفلسطيني قرار بقانون في 2015/12/29 لكن لم يتم نشره بسبب اعتراض نقابة الصحفيين ومنظمات المجتمع المدني،<sup>590</sup> بشكل عام تعمل البرامج المياسرة ووسائل التواصل الاجتماعي التي تعتمدها وسال الاعلام المختلفة باعتبارها منصات للمناقشة والدرشة مع المرسلين والمحررين لتفاعل العامة مع من يجمعون وينشرون الأخبار،<sup>591</sup> لا تتيح المؤسسات الإعلامية، كل على حده، آليات استقبال ومعالجة الشكاوى الواردة من خارجها، بل إن الأمر ينفذ عبر آليات شكلية روتينية لا تحقق فعالية على أرض الواقع.<sup>592</sup> في حين يتم تقديم الشكاوى للنيابة العامة بحق الصحفيين؛ وفي هذا الإطار تم الاتفاق شفويا في العام 2012 بين النيابة العامة ونقابة الصحفيين بأن لا يتم حجز الصحفيين على قضايا متعلقة بالمهنة إلا بقرار من المحكمة خوفا من التعسف في استخدام السلطة بحق الصحفيين،<sup>593</sup> عادة يتم تصحيح الأخطاء الفادحة إذا تم التقدم بشكاوى بخصوص ذلك، ولكن عمليا يوجد إهمال في متابعة هذه القضايا من قبل وسائل الإعلام في هذا الاتجاه.<sup>594</sup>

أما في قطاع غزة، يتيح الإعلام عادة حق الرد دون تدخل من أطراف خارجية. كما أن وسائل الإعلام تتيح في العادة نقاشا بين الجمهور المرسلين والمحررين من خلال مواقع التواصل الاجتماعي التي يستخدمها الصحفيون. لكن وسائل الإعلام في قطاع غزة لا تقوم بتصحيح الأخطاء الفادحة في المعلومات بالشكل اللازم وفي الوقت المناسب وذلك بسبب وجهات النظر السياسية المختلفة وأسلوب دس الأخبار.<sup>595</sup>

<sup>587</sup> انظر: المادة (26) من قانون المطبوعات والنشر، مصدر سابق.

<sup>588</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>589</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>590</sup> أنظر: <https://www.shasha.ps/news/183813.html>

<sup>591</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>592</sup> المصدر السابق.

<sup>593</sup> المصدر السابق.

<sup>594</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>595</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

## آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تطبق أحكام قانونية لضمان نزاهة العاملين بالإعلام؟

الدرجة: 50

تم تبني مدونة السلوك الصحفي التي تستند الى أخلاقيات مهنة الصحافة، وتم نشرها على موقع نقابة الصحفيين تشمل كافة العاملين في مجال الصحافة لكن لا توفر المدونة جهة مسؤولة للنظر في المخروقات للمدونة أو وضع آليات محددة للإفصاح عن الهدايا والامتيازات التي قد تقدم للصحفيين.<sup>596</sup> كما تم تبني مدونة الأخلاقيات والقواعد السلوكية الخاصة بصحافي صحافة الانترنت في فلسطين لعام 2013،<sup>597</sup> وفي حال نشوب خلاف حول قضايا مهنية فإن لجنة أخلاقيات المهنة في نقابة الصحفيين تصدر قرار ملزما للطرفين وفي حال رفض أحد الأطراف لا يوجد ما يمنع التوجه للقضاء حيث يوجد تعاون بين القضاء ونقابة الصحفيين، بعض وسائل الاعلام تبنت مدونة سلوك خاصة بها لكن لم يتم انشاء لجان للسلوك فيها.<sup>598</sup>

## آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة العاملين بالإعلام من حيث الممارسة؟

الدرجة: 50

يرى الأستاذ غازي بني عودة أن الصحفيين يلتزمون بمبادئ مدونات السلوك بأكثر من 70% فيما ترى الأستاذة نور عودة أن هناك فردية من الصحفيين تصر على اتباع مدونة السلوك لكن الاغلب لا يتبعون قواعد مدونة السلوك. فيما لجنة الأخلاقيات الصحفية في نقابة الصحفيين تنظر في الشكاوى المقدمة للنقابة حول القضايا الأخلاقية، لكنها ما زالت لا تشكل هيئة أو لجنة لمتابعة مدونة السلوك الصحفي وتقدم توجيهات حول اخلاقيات المهنة. برز في السنوات الأخيرة شيوع الهدايا والامتيازات بين الصحفيين الفلسطينيين، للتأثير على الصحفيين من خلال هدايا عينية أو امتيازات من خلال الدعوة لحضور مؤتمرات أو سفرات خارجية وتغطية تكاليفها<sup>599</sup> دون الإعلان عنها أو تسجيلها في سجل خاص في المؤسسة الاعلامية أو لدى نقابة الصحفيين.

كما أن مسألة تعدد المصادر عند استقاء المعلومات ما زالت ضعيفة في العمل الصحفي<sup>600</sup> حيث يلجأ الصحفيون أحيانا إلى عبارة "تعذر التأكد من مصدر مستقل، أو عدم القدرة على الوصول إلى الشخص المعني".

وفي قطاع غزة، يعد إتباع الصحفيين لمدونات السلوك في قطاع غزة غير شائع، ولا يتلقى الصحفيون توجيهات مستقلة عن أخلاقيات المهنة بشكل مطلق، وأيضا لا يتبع الصحفيون أية إجراءات حول الهدايا والضيافات المعروضة عليهم، وبالعكس فإن حصول الصحفيين على الهدايا هو أمر شائع خاصة من قبل القطاع الخاص. كما لا توجد جهة إعلامية تدافع عن الصحفيين وأخلاق المهنة الحاكمة في قطاع غزة، حيث أن نقابة الصحفيين ضعيفة ومنقسمة.<sup>601</sup>

<sup>596</sup> انظر: موقع نقابة الصحفيين الفلسطينيين <http://www.pjs.ps/ar/pjs2/code-of-Conduct>

<sup>597</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 131.

<sup>598</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>599</sup> مقابلة مع الأستاذة غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>600</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>601</sup> مقابلة مع الأستاذة هاني حبيب، مصدر سابق.

## التحقيق في ممارسات الفساد وكشفها إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في التحقيق في قضايا الفساد وكشفها؟ الدرجة: 50

لا زال التحقيق الصحفي غائباً أو مغيباً في الصحافة الفلسطينية، وهو عادة يأتي بمبادرة وجهد فردي من الصحفيين أو الصحفيات، أما المؤسسات الإعلامية فيغيب هذا الأمر عن أجنداتها واهتماماتها.<sup>602</sup> حيث لا تعد التحقيقات الاستقصائية في قضايا الفساد وكشفها وملاحقة مرتكبيها جزءاً من العمل الإعلامي وذلك بسبب طبيعة عمل المؤسسات التي تعتمد على المعلومات السريعة، فيما التحقيقات تحتاج الى وقت وخبرة ورصد أموال للعمل الصحفي الاستقصائي بالإضافة الى وجود بيئة مواتية تتضمن القدرة على الوصول للمعلومات وأجواء من الحرية<sup>603</sup> وخوفاً من العواقب الناجمة عن ذلك.<sup>604</sup> بعض وسائل إعلامية بدأت تركز في برامجها على المساءلة وبدأت في تقديم تحقيقات اجتماعية وقضايا متعلقة بالفساد وبرامج مساءلة مجتمعية. في المقابل لاقت التحقيقات دعماً وإسناداً من هيئة مكافحة الفساد والائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" وبعض المؤسسات التدريب الإعلامي بتمويل خارجي وهي محصورة جداً أو يتم نشرها خارج البلد.<sup>605</sup>

أما في قطاع غزة، يتولى الصحفيون قضايا الفساد، لكن لا توجد منصات إعلامية للصحافة الاستقصائية بسبب الوضع السياسي والأمني الذي لا يسمح بمثل هذه التحقيقات بشكل واسع، هناك بعض المنصات الدولية التي تعمل مع صحفيين من غزة لكنها ليست محلية مثل أريج، وهناك منصات محلية لكنها ليست إعلامية تركز على الصحافة الاستقصائية مثل ائتلاف "أمان".<sup>606</sup>

## إخطار العامة/ الجمهور بالفساد واثاره إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة/ الجمهور بالفساد واثاره على الدولة؟ الدرجة: 50

توجد بعض البرامج لكنها وقعت بإشكالية العمومية وعدم التخصص ويقدم انطباعات دون وجود تحقيقات أو الحديث عن أشكال الفساد في القطاعات المختلفة<sup>607</sup> وبشكل عشوائي أو موسمي،<sup>608</sup> في حين تقوم المؤسسات الأهلية، بشكل عام، بدور التوعية في مجال مكافحة الفساد وتدعم هذا المستوى للبرامج المتعلقة بالفساد، بحيث يتم الاعتماد على البرامج المرتبطة بالتمويل الاجنبي. كما تعفي وسائل الإعلام نفسها من دورها في التوعية الاجتماعية باعتبار أن هذه البرامج تحتاج إلى تكلفة

<sup>602</sup> ميساء الأحمد، غياب التحقيقات الصحفية وحجة الامكانيات، "PMW" Palestinian media watch: مجلة تصدر عن المركز الفلسطيني للتنمية والحريات

الإعلامية "مدى"، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

[http://www.madacenter.org/upload\\_files/mag/169\\_mesaapdf.pdf](http://www.madacenter.org/upload_files/mag/169_mesaapdf.pdf)

<sup>603</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>604</sup> تقرير الفساد ومكافحته لعام 2012، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، ص 59.

<sup>605</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>606</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

<sup>607</sup> مقابلة مع الأستاذة نور عودة، مصدر سابق.

<sup>608</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

عالية.<sup>609</sup> وقد بادرت مؤسسة "أمان" بالشراكة مع نقابة الصحفيين بإصدار نشرة غير دورية تحت عنوان "الكشاف" لنشر مجموعة من التحقيقات الصحفية تختص بقضايا الفساد للاستقصاء وملاحقة المعلومات.<sup>610</sup>

يعود غياب التحقيقات في الاعلام الفلسطيني لخلو وسائل الاعلام الفلسطينية من أقسام خاصة بالتحقيقات والعمل الاستقصائي، وتلعب المصالح الشخصية والعلاقات العامة دوراً في ابتعاد وسائل الاعلام الفلسطينية عن التحقيقات وقلة عددها، ورصد تعرض بعض الصحفيين للتهديد وتوجيه الاتهامات وإلزامهم بالكموت في بيئهم لفترات محددة نتيجة لعدد من التحقيقات الاجتماعية والسياسية التي قاموا بإعدادها.<sup>611</sup>

### إخطار العامة/ الجمهور بقضايا الحكم/ الحوكمة

إلى أي مدى يعد الإعلام ناشطاً وناجحاً في إخطار العامة بأنشطة الحكومة والفاعلين الآخرين بمجال الحوكمة بالدولة؟  
الدرجة: 50

تقوم المنافذ الإعلامية بانتظام بتغطية الأنشطة الحكومية، وهذه التغطية هي ليست موضوعية دائماً، لأنها لا تأخذ طابع إعلامي بل إعلاني، وهذه التغطية هي شاملة لكل الأنشطة ولا يمكن للعامة الحصول بسهولة على رواية غير متحيزة لأنشطة الحكومة بسبب الخوف والقلق والعقوبات التي قد يتعرض لها الصحفيون، بالإضافة إلى أن هناك اعتبارات سياسية لبعض وسائل الإعلام التي تنتهي لعدد من الأحزاب.<sup>612</sup>

فالمواطن لا يستطيع أن يكشف مثل تلك الأمور لوجود مشكلة في حق الحصول على المعلومات بشكل عام، حيث لا يستطيع المواطن الحصول على المعلومة بسهولة أو بإجراءات بسيطة، فوسائل الإعلام تنشر غالباً ما تزودها به الحكومة، التي تتحكم بشكل كبير في نشر ما تريد من قرارات دون غيرها، دون تحليل أو تحقيق معمق في القضايا أو القرارات المتخذة،<sup>613</sup> في المقابل استمرت وسائل الإعلام الفلسطينية (المقروءة والمسموعة والمرئية)، ووسائل التواصل الاجتماعي، الإلكترونية، بالقيام بدور نشط في الرقابة والمساءلة على إدارة الشأن والمال العام في العام 2017، ورصدت سلوك المسؤولين في إدارة الشأن العام. وظهرت برامج مساءلة حوارية وتحقيقات استقصائية في وسائل الإعلام، وبشكل خاص في محطات الإذاعة والتلفزة المحلية، حول قضايا النزاهة والفساد التي تهم المجتمع.<sup>614</sup>

<sup>609</sup> انظر: شبكة الإعلاميين من أجل النزاهة والشفافية. <https://www.aman-palestine.org/ar/networks/network-media>.

<sup>610</sup> انظر: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org).

<sup>611</sup> ميساء الأحمد، مصدر سابق.

<sup>612</sup> مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب، مصدر سابق.

<sup>613</sup> مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة، مصدر سابق.

<sup>614</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، تقرير الفساد ومكافحته لعام 2017، مصدر سابق، ص 28.

## 11. المجتمع المدني

### الملخص

تتمتع منظمات المجتمع المدني بالحماية القانونية بموجب قانون الجمعيات والمنظمات الأهلية للعام 2000؛ بحيث تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها، ولا يجوزُ وضعُ اليد على أموالها أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة. وتمارس منظمات المجتمع المدني نشاطاتها ضمن مساحة معقولة للقيام بدورها في مناصرة الحقوق أو انتقاد الحكومة ويعتمد مقدار المساحة على الجو السياسي العام. فيما يفرض قرار مجلس الوزراء رقم (8) لعام 2015 بنظام معدل لنظام الشركات غير الربحية رقم (3) لسنة 2010. الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والمعونات والتمويل وبيان الغاية منها". وتحويل وزارة الاقتصاد طلبات مؤسسات المجتمع المدني لجهازي المخبرات والامن الوقائي مما يحد من استقلالية العمل الأهلي، وهدد بعض المنظمات الأهلية بالإغلاق لعدم قبولها التعامل مع هذه الاجراءات. تقدم غالبية منظمات المجتمع المدني تقارير إدارية ومالية للجهات الحكومية المختصة والمانحين تتعلق بأنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها. لكن عدد قليل من منظمات المجتمع المدني تنشر معلومات خاصة بموازنتها للجمهور بشكل دوري ومنظم ما يثير الانتقادات والتهامات بالفساد للمجتمع المدني. يعاني كثير من المنظمات الأهلية من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الادارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها دون رقابة فعالة من مجالس ادارتها. وما زال الالتزام بمدونة سلوك المنظمات الأهلية ضعيفا. كما ما زالت الجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها متواضعة. في المقابل نجحت منظمات المجتمع المدني بالضغط على الحكومة باتخاذ خطوات إيجابية إثر حملات ونشاطات مختلفة تتعلق بالسياسات العامة، وساهمت بجهود ومبادرات الإصلاح المختلفة.

### البنية والتركيبية:

يُنظم قانونُ الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية الصادر عام 2000 عملية تسجيل المنظمات الأهلية وعلاقة منظمات المجتمع المدني مع السلطة، فيما صدرت لائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، وعدل قانون الجمعيات بقرار بقانون رقم (6) لسنة 2011. يبلغ عدد المنظمات الأهلية في الضفة الغربية 2800 منها حوالي 800 جميعه خيرية وهيئة أهلية منظمة في قطاع غزة، حيث تضاعف عدد منظمات المجتمع المدني في ظل السلطة الفلسطينية، وقامت بمهام وأدوار متنوعة وجديدة كالرقابة على مؤسسات السلطة، والعمل على إرساء قواعد مهنية وديمقراطية وتعددية، والتأثير على السياسات الفلسطينية المختلفة التشريعية والاقتصادية وغيرها، ودخلت في علاقات تكاملية وتناقضية مع سياسات السلطة الفلسطينية من جهة، وفي صراع ومواجهة الاحتلال الاسرائيلي من جهة أخرى.

المجتمع المدني				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/75	100	50
الاستقلالية			75	75
الشفافية	الحوكمة	100/75		75
المساءلة				75
النزاهة				75
تحميل الحكومة المسؤولية	الدور	100/75	75	75
اصلاح السياسات				75
المعدل العام للعمود:		100/75		

واجه المجتمع المدني صعوبات مختلفة في ظل السلطة الفلسطينية خاصة بعد الانقسام السياسي عام 2007، حيث عملت السلطات السياسية في كل من الضفة وغزة بالضغط على الجمعيات التي تشتهر بولائها للمعارضة، لتأخذ موقفاً مالياً للسلطة الحاكمة، وتدخلت السلطة الحاكمة في كل من الضفة وقطاع غزة بشؤون الجمعيات كتعيين هيئات إدارية لبعض منظمات المجتمع المدني خلافاً للقانون.<sup>615</sup>

#### الموارد (القانون)

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مهيأة لأعمال المجتمع المدني؟

الدرجة: 100

يضمن القانون الأساسي حق الفلسطينيين بتشكيل النقابات والاتحادات والروابط والمؤسسات الشعبية<sup>616</sup> ونظم قانون الجمعيات الأهلية والخيرية هذا الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني بحرية بما في ذلك تشكيل وتسيير الجمعيات الأهلية والخيرية<sup>617</sup>، وهذا يعني أن تشكيل المنظمات المدنية حق مصان بحكم القانون ويلزم السلطة التنفيذية بعدم تقييد أو عرقلة الانتفاع بهذا الحق دون مسوغ قانوني<sup>618</sup>.

حدد القانون الأركان الواجب توافرها في الجمعية الخيرية أو الأهلية لتكتسب صفة المشروعية وهي عدد الاشخاص الطبيعيين بما لا يقل عن سبعة عند تأسيس الجمعية ولا يقل عن جمعيتين أو أكثر للاندماج أو الاتحاد، وتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني أرباح بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية واشتراط القانون تسجيل الجمعيات لممارسة نشاطاتها في وزارة الداخلية<sup>619</sup> وتعتمد سرعة التسجيل وسهولته على مدى توفر الشروط اللازمة

<sup>615</sup> جيان فرانسيسكو كوستانيي (وأخرون)، دراسة مسحية تحليلية لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة (التقرير النهائي) أيار 2011، نفذ المشروع بتمويل من الاتحاد الأوروبي. ص 23.

<sup>616</sup> أنظر: مادة (26) من القانون الأساسي.

<sup>617</sup> أنظر: مادة (1) من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية لسنة 2000.

<sup>618</sup> ربحي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والأهلية بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، رام الله: مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني "تمكين"، 2003، ص 13.

<sup>619</sup> المصدر السابق. مادة (7) من القانون الجمعيات الأهلية والخيرية تنص (..... لا يجوز للجمعيات ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل)

لتشكيل الجمعية وتقديم طلب خطي موقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية مرفق بثلاث نسخ عن النظام الداخلي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية<sup>620</sup>، وتسديد مبلغ عشرين دينار أردني رسوم ترخيص ما يعادل 30 دولار تقريباً<sup>621</sup> ويصدر وزير الداخلية قراره بشأن استيفاء الطلب خلال شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حال تقديم بيانات إضافية أو استكمال نواقص في طلب التسجيل تبدأ المدة من تاريخ تقديمها، وإذا انقضت مدة الشهرين دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية مسجلة قانوناً، وفي حال رفض التسجيل بقرار من وزير الداخلية يجب أن يكون القرار مسبباً ويحق الطعن به أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ القرار<sup>622</sup>.

وأعفى القانون منظمات المجتمع المدني "من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية"<sup>623</sup>.

من ناحية أخرى، لا يجوز حل الجمعيات أو الهيئات وإلغاء تسجيلها إلا بقرار من الجمعية العمومية، وإذا لم تباشُر أعمالها خلال عام من تاريخ تسجيلها ما لم يكن هناك ظروف قاهرة تحول دون ذلك، وفي حال مخالفتها لنظامها الأساسي أو الداخلي ولم تصحح أوضاعها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إندارها، وفي جميع هذه الأحوال يجوز الطعن في القرارات الصادرة عن وزارة الداخلية لأن القانون الأساسي حظر تحصين القرارات الإدارية.<sup>624</sup>

## الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى تتوفر لمنظمات المجتمع المدني الموارد المالية والبشرية اللازمة لأن تعمل وتدير أنشطتها بفعالية؟  
الدرجة: 50

يعد التمويل المحلي محدوداً جداً لمنظمات المجتمع المدني في المقابل تعتمد هذه المنظمات بشكل كبير على التمويل الخارجي، كما أنه من النادر ما يتوفر لها مصادر تمويل ذاتية مثل أرباح الخدمات والمشاريع والإيجارات.<sup>625</sup> كما أنه من الشائع أن تعتمد منظمات المجتمع المدني على مانح واحد وبرنامج واحد خاصة لدى المؤسسات الصغيرة. أما المنظمات العريقة والقديمة فتعتمد على عدد من الممولين والبرامج، ويعتبر التمويل نقطة ضعف منظمات المجتمع المدني بشكل عام.<sup>626</sup> أدت المنافسة ما بين المنظمات والجمعيات المختلفة على الحصول الموارد المالية والتمويل إلى اضعاف التعاون والتنسيق بينها<sup>627</sup> مما يضعف المجتمع المدني بشكل عام.

<sup>620</sup> مقابلة مع الاستاذ عبد الناصر الصيرفي مدير عام دائرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية، بتاريخ 2018/5/28.

<sup>621</sup> رسوم طلب ترخيص الجمعيات الاهلية غير منصوص عليها قانوناً.

<sup>622</sup> أنظر: مادة (4) من قانون من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية رقم (1) لسنة 2000.

<sup>623</sup> أنظر: مادة (14) من قانون الجمعيات الأهلية والخيرية رقم (1) لسنة 2000.

<sup>624</sup> أنظر: مادة (30) من القانون الأساسي.

<sup>625</sup> مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن مدير عام مؤسسة فلسطينيات بتاريخ 2018/5/30.

<sup>626</sup> مقابلة مع الاستاذ تيسير محيسن باحث في الشؤون التنموية بتاريخ 2018/6/3.

<sup>627</sup> جيان فرانسيسكو كوستاني. مصدر سابق. ص 31.

باتت الكوادر البشرية المؤهلة والمدرّبة محدودة في المنظمات الاهلية، لأن معظم العمالة الماهرة تفضل المؤسسات الدولية نظراً لأن ظروف العمل والرواتب عالية بالمقارنة مع مؤسسات المجتمع المدني، يلي هذه المؤسسات الأهلية مجموعة من المؤسسات الأهلية كبيرة الحجم التي تستطيع أن توفر حالة من الرضى الوظيفي للعمال الماهرة.<sup>628</sup>

كما تراجعت قوة قاعدة المتطوعين والأعضاء في مؤسسات المجتمع المدني بشكل كبير، ويعود ذلك إلى حالة من انقطاع الصلة الجماهيرية بالعمل الأهلي، بالإضافة إلى حاجة هذه القاعدة لمصادر العمل في ظل انعدام فرص العمل الأخرى مثل العمل الحكومي وحالة انهيار القطاع الخاص أدت إلى رغبة هذه القاعدة في العثور على فرص عمل أكثر من العثور على فرص تطوعية.<sup>629</sup> علماً أن الاختلاف قوة قاعدة المتطوعين والأعضاء في منظمات المجتمع المدني يعود لاختلاف طبيعة المنظمة، فهناك منظمات ذات طبيعة مهنية عدد الأعضاء محدود وفعاليتهم موسمية بعكس المنظمات ذات البعد الجماهيري القاعدي.

وينطبق هذا الأمر على قطاع غزة؛ حيث لا يمكن لمؤسسات المجتمع المدني في القطاع الاعتماد على مصادر تمويل محلية، حيث لا يوجد مصادر تمويل حكومية لمؤسسات المجتمع المدني في قطاع غزة بالإضافة إلى أن المصادر المحلية مثل التبرعات هي محدودة في مجموعها، كما أنها محدودة في نوع تدخلاتها كونها تنفق عادة في العمل الخيري فقط، كما أصبح هناك تمويل إسلامي وعربي لمؤسسات المجتمع المدني خاصة في مرحلة إعادة إعمار قطاع غزة.<sup>630</sup> وتساهم أرباح الخدمات في دخل المؤسسات الأهلية بنسبة ضئيلة في الجمعيات التي تمتلك أصول تدر دخلاً، حيث لا تغطي أكثر من 10-15% من نفقاتها على سبيل المثال: الإغاثة الزراعية، وبالتالي فإن التمويل الأجنبي يبقى هو الوسيلة الأبرز التي تمكن مؤسسات المجتمع المدني في قطاع غزة حالياً على تغطية نفقاتها وتنفيذ أهدافها.<sup>631</sup>

### الاستقلالية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخل الغير بدون وجه حق في أنشطة منظمات المجتمع المدني؟  
الدرجة: 75

ساوى القانون بين الفلسطينيين وحظر التمييز بينهم على أساس العرق أو الجنس أو الدين أو الإعاقة أو الرأي السياسي<sup>632</sup>، ومنح الفلسطينيين الحق بتشكيل النقابات والاتحادات والجمعيات بغض النظر عن الدين أو الأيديولوجية السياسية<sup>633</sup>، أما فيما يتعلق بالأهداف فقد اشترط القانون أن تكون أهداف الجمعيات مشروعة ولتحقيق أهدافهم الصالح العام، ورغم أن مصطلح الصالح العام مصطلح واسع وفضفاض وغير محدد فهو "على الاجمال يعني مجموع الحاجات والخدمات الأساس التي تلزم أفراد الجماعة أو تهم غالبية المجتمع"<sup>634</sup>.

<sup>628</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>629</sup> المصدر السابق

<sup>630</sup> المصدر السابق

<sup>631</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>632</sup> أنظر: مادة (9) من القانون الأساسي.

<sup>633</sup> أنظر: مادة (26) من القانون الأساسي.

<sup>634</sup> ربي قطامش، مصدر سابق، ص 4.

فيما يفرض قرار مجلس الوزراء رقم (8) لعام 2015 بنظام معدل لنظام الشركات غير الربحية رقم (3) لسنة 2010". الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والمعونات والتمويل وبيان الغاية منها". كما إن هذا النظام المعدل مخالف لأحكام القانون الذي يريد تنظيمه، أي القانون رقم (6) لعام 2008 الصادر عن الرئيس والمتعلق بتعديل قانون الشركات الامر الذي يدمر استقلالية العمل المدني ويلحقه بالحكومة.

تتمتع منظمات المجتمع المدني (الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية) بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها<sup>635</sup>، ولا يجوز وضع اليد على أموالها أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة<sup>636</sup>، وتقوم علاقتها بالوزارات المختصة على أساس التعاون والتكامل لتحقيق الصالح العام<sup>637</sup> وحصر القانون تدخلات الدولة في عمل منظمات المجتمع المدني بمخالفة المنظمات لنظامها الأساسي<sup>638</sup> وبمتابعة عملها بقرار خطي مسبب من وزير الداخلية للثبوت من أن أموالها صرفت في الأغراض المحدد لها وفقاً للقانون ونظامها الأساسي<sup>639</sup>، وتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية إذا استقال مجلس الجمعية ولم يتم بإدارة الجمعية باعتباره لجنة مؤقتة لحين إجراء الانتخابات<sup>640</sup>، وتعين مصفي بأجر إذا ما حلت الجمعية<sup>641</sup>، ولا يشترط القانون وجود ممثلين عن الدولة أو الحكومة في مجالس إدارات الجمعيات، لأن القانون ينص على انتخاب أعضاء مجلس الإدارة من الهيئة العامة للمؤسسة، من ناحية أخرى لا يلزم القانون منظمات المجتمع المدني بعقد اجتماعاتها وإجراء انتخاباتها بحضور ممثلين عن الجهات الرسمية الحكومية، وأن حضور ممثلي الحكومة لاجتماعات منظمات المجتمع المدني يكون عادةً بناء على دعوة ورغبةً من المنظمة نفسها وهي محكومة إذا توفر نص النظام الداخلي للمؤسسة ذاتها<sup>642</sup>.

### الاستقلالية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتواجد المجتمع المدني ويعمل دون تدخلات من الغير بدون وجه حق؟

الدرجة: 75

تعمل منظمات المجتمع المدني نشاطاتها بحرية ودون تدخل أو مضايقة في الضفة الغربية<sup>643</sup> لكن فرض مجلس الوزراء الاذن المسبق لحصول بعض أنواع المنظمات الاهلية "الشركات غير الربحية" ومن ثم تحويل وزارة الاقتصاد طلبات مؤسسات المجتمع المدني لجهازي المخابرات والامن الوقائي الامر الذي يحد من استقلالية العمل الأهلي. وهدد بعض المنظمات الاهلية بالإغلاق لعدم قبولها التعامل مع هذه الاجراءات.<sup>644</sup>

<sup>635</sup> أنظر: مادة (7) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>636</sup> أنظر: مادة (41) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>637</sup> أنظر: مادة (10) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>638</sup> أنظر: مادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>639</sup> أنظر: مادة (5) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>640</sup> أنظر: مادة (22) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

<sup>641</sup> أنظر: مادة (2) من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية رقم (1) لسنة 2000.

<sup>642</sup> مقابلة مع الأستاذ عبد الناصر الصرفي. مصدر سابق.

<sup>643</sup> مقابلة مع أ. عبد الناصر الصرفي. مصدر سابق.

<sup>644</sup> مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن، مصدر سابق.

تتوفر مساحة معقولة لمنظمات المجتمع المدني لممارسة دورها في مناصرة الحقوق أو انتقاد الحكومة ويعتمد مقدار المساحة على الوضع السياسي العام وتتأثر مساحة الحرية الخاصة بمنظمات المجتمع المدني بالظروف الداخلية الفلسطينية الناتجة عن الانقسام السياسي الفلسطيني.<sup>645</sup> في حين لا تفتح الحكومة عادة تحقيقات ملائمة وغير منحازة في حال وقع اعتداءات على الناشطين في المجتمع المدني، حيث لا توجد ثقافة محاسبة المسؤولين عن ممارساتهم المخالفة للقانون كقاعدة عامة.<sup>646</sup>

أما في قطاع غزة تقوم حركة حماس بتدخلات متعددة تأخذ أكثر من شكل أو تحت أكثر من سبب، حيث تواجه أغلب الجمعيات الفلسطينية تدخلاً ما في شؤونها، فمثلاً القرار رقم 2010/48 الصادر عن وزير الداخلية سابقاً بغزة بحرمان "المستنكفين عن العمل" من التطوع في الجمعيات الأهلية، أو العمل بأجر أو بدون أجر، شكل تدخلاً في أغلب شؤون الجمعيات.<sup>647</sup> كما تجري حركة حماس مساومات مع الجمعيات لدخول أعضاء من حركة حماس في عضوية الهيئة العامة وتدخل في صياغة مجالس الإدارة. كما جرى منع أنشطة لمؤسسات المجتمع المدني كالمناظرات الشبابية لمؤسسة فلسطينيات عام 2014.<sup>648</sup> وفي الفترة الأخيرة، خاصة في القضايا المتعلقة بالمصالحة، والعمل الشبابي هناك شيوع لاحتجاز وتوقيف الفاعلين في المجتمع المدني، لكنها ليست ظاهرة فاقعة.<sup>649</sup>

#### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى تتوفر الشفافية في منظمات المجتمع المدني؟

الدرجة: 75

تقدم غالبية منظمات المجتمع المدني تقارير إدارية ومالية سنوية تعرض في معظمها حول أنشطة مؤسسة المجتمع المدني وتمويلها إلى الجهات الحكومية المختصة والمانحين وتقوم بعض هذه المنظمات بنشر معلومات خاصة بأنشطتها وموازنتها للجمهور بشكل دوري ومنتظم على موقعها الإلكتروني والبعض الأخرى يكتفي بتزويد وزارة الداخلية والوزارة المختصة بالتقارير المنصوص عليها في قانون المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية،<sup>650</sup> من جهة أخرى تعلن الكثير من منظمات المجتمع تشكيلة مجلس إدارتها في وسائل الإعلام ولدى الكثير منها مواقع الكترونية تحتوي على معلومات عن المؤسسة وإصدارتها ونشاطاتها ومجلس إدارتها ووسائل الاتصال بها. والجدير بالذكر أن الضعف في مجال نشر التقارير والإفصاح عن المعلومات للجمهور في المجتمع المدني يعتبر أحد الأسباب وراء الانتقادات والتهامات بالفساد للمجتمع المدني.<sup>651</sup>

أما في قطاع غزة توفر مؤسسات المجتمع المدني معلومات خاصة بأنشطتها للجمهور بشكل منتظم عبر مواقعها الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي إلى جانب تنفيذها أنشطة بواسطة الراديو والتلفزيون، أو إصدارها المجلات والمنشورات كما أنها

<sup>645</sup> المصدر السابق.

<sup>646</sup> المصدر السابق..

<sup>647</sup> جهاد حرب، مصدر سابق، ص 139.

<sup>648</sup> مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن، مصدر سابق

<sup>649</sup> مقابلة مع الأستاذة تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>650</sup> مقابلة مع أ. عبد الناصر الصيرفي. مصدر سابق.

<sup>651</sup> جيان فرانسيسكو كوستاني، مصدر سابق. ص 52.

تكشف علنا عن أعضاء مجلس إدارتها، إلا أنه فيما يتعلق بالتقارير السنوية المالية والإدارية فإنه يتم إصدارها حسب تعليمات وزارة الداخلية بشكل سنوي، إلا أن هذه التقارير لا تعكس الحقيقة وفيها قدر كبير من إخفاء المعلومات.<sup>652</sup>

### المساءلة (الممارسة)

إلى أي مدى تخضع منظمات المجتمع المدني للمساءلة أمام الفئات المعنية بها؟  
الدرجة: 75

تخضع منظمات المجتمع المدني للمساءلة أمام عدة جهات خارجية وداخلية، الخارجية: تتكون من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص وديوان الرقابة المالية والإدارية والجهة الممولة، أما جهة المساءلة الداخلية فتتمثل بخضوع مجلس الإدارة لمساءلة الهيئة العمومية.

تقوم مجالس الإدارة في منظمات المجتمع المدني بالإشراف على نشاطات منظمات المجتمع المدني والجهاز التنفيذي فيها وتعد بعض مجالس إدارة المنظمات فعالة وتقوم بالدور المناط بها قانوناً. لكن كثير من المنظمات الأهلية تعاني من عدم فاعلية الجمعية العامة ومجلس الإدارة، وتسيطر الإدارة التنفيذية على عمل المنظمة وتحدد السياسات العامة لها دون رقابة فعالة من مجالس إدارتها. كما أن الإعلام يلعب دوراً في الرقابة والمساءلة للعمل الأهلي.<sup>653</sup>

أما في قطاع غزة فإن مؤسسات المجتمع المدني هي مؤسسات خاضعة للرقابة من أكثر من جهة، فمثلاً هي تخضع للرقابة من قبل وزارة الداخلية وديوان الرقابة المالية والإدارية والممولين وجمعيتها العامة، وتجدر الملاحظة أصبحت مجالس الإدارة في منظمات المجتمع المدني فاعلين في الإشراف على أنشطة المنظمات على عكس السنوات السابقة. حسب القانون، فإن مجلس الإدارة يشترط فيه أن يكون عضواً في الجمعية العمومية وبالتالي لا يمكن لمن هو خارج المنظمة أن يكون عضواً في مجلس إدارتها.<sup>654</sup>

### النزاهة (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد نزاهة منظمات المجتمع المدني مضمونة؟  
الدرجة: 75

تم إعداد مدونة سلوك المنظمات الأهلية من قبل مؤسسة أمان، ووقع عليها عدد كبير من منظمات المجتمع المدني، إلا أن الالتزام بالمدونة ليس كبيراً،<sup>655</sup> ولم يصل إلى المستوى المطلوب ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، أهمها: غياب الآليات التنفيذية للمدونة على مستوى القطاع الأهلي، وعدم وجود جهة محددة معنية بمتابعة تطبيق المدونة والتوقيع عليها<sup>656</sup>.

<sup>652</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>653</sup> مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن، مصدر سابق.

<sup>654</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>655</sup> مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن، مصدر سابق.

<sup>656</sup> جهاد حرب، مصدر سابق.

أظهرت نتائج استطلاع للرأي أجرته مؤسسة "أمان" لعام 2017 أنّ 21% من المواطنين يعتقدون بوجود فساد في القطاع الأهلي يتضح أن هناك انخفاضاً مقارنة بالاستطلاع الذي جرى في العام 2016 (26%) ومتقارب بالأعوام السابقة (2013-2015) وهي على التوالي 19%، و23% و20%.<sup>657</sup>

بذلت منظمات المجتمع المدني في الأعوام الثلاث الأخيرة جهوداً بارزة لتعزيز نظام النزاهة في أعمالها؛ فقد عقد العديد منها تدريبات ونظم ورش عمل وبرامج إذاعية وتلفزيونية تعالج وترتبط في الكثير من جوانبها بمواضيع تتعلق بالنزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، لكن هذه الجهود ما زالت متواضعة. عملت مؤسسة أمان ومركز تطوير المنظمات الأهلية الفلسطينية خلال العام 2012 على تطوير البنى المؤسسية الإدارية والمالية والرقابية والتدقيق الداخلي لعدد لا بأس به من المنظمات الأهلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في إطار السعي لبناء قدرات الإدارة الفعالة وإدارة موارد المؤسسة بطريقة منفتحة وشفافة وخاضعة للمساءلة ومستجيبة لاحتياجات المواطن، في إطار تعزيز الحكم الصالح في عمل منظمات المجتمع المدني.<sup>658</sup>

وفي قطاع غزة، تبذل جهود في أوساط المجتمع المدني للتنظيم الذاتي، فعلى سبيل المثال هناك أكثر من شبكة متخصصة تمثل المجتمع المدني مثل شبكة المنظمات الأهلية، هناك تحالفات للرقابة على إعادة الإعمار في قطاع غزة، هناك شبكات متخصصة في حماية الطفولة، المرأة، العمال والمزارعين، وبالتالي هناك جهود تبذل للتنظيم الذاتي وعلى صعيد مدونات السلوك فهناك مدونات سلوك للمنظمات الأهلية. ويمكن القول إن هذه الأداة "مدونة السلوك" هي فعالية وقابلة للتطبيق لكن ليست خاضعة للرقابة والتقييم.<sup>659</sup>

#### الدور (تحميل الحكومة المسؤولية)

إلى أي مدى يعد المجتمع المدني ناشطاً وناجحاً في تحميل الحكومة المسؤولية عن تصرفاتها؟  
الدرجة: 75

نجحت منظمات المجتمع المدني بالضغط على الحكومة باتخاذ خطوات إيجابية إثر حملات ونشاطات مختلفة قامت بها، مثل: وقف العمل بقرار بقانون المجلس الأعلى للإعلام الذي جاء متناقضاً مع مطالب المجتمع المدني، وتعديل قرار بقانون الخاص بالجرائم الالكترونية. كما نجحت في دفع الحكومة الفلسطينية لتبني البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، ودفع وزارة الخارجية وشؤون المغتربين للإعلان في الصحف اليومية عن حاجتها لشواغر عدد 11 ملحق دبلوماسي، ومشاركة نقابة المحامين واتتلاف أمان في الرقابة على تعيين معاوني النيابة التي تمت في حزيران 2017 بعد ضجة مجتمعية أثرت حول وجود محسوبة في تعيينات عدد من معاوني النيابة السابقين.<sup>660</sup>

يعقد عدد كبير من منظمات المجتمع المدني جلسات مساءلة أو يرصد أعمال القطاع العام ويصدر تقارير و/ أو نشرات في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الصالح ونزاهة القضاء وشفافية الموازنة والمساواة وعدم التمييز ومن الامثلة على ذلك؛ عقد جلسة للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة ونشر دراسات تتعلق بالنفقات وموازنة المواطن، واصدار

<sup>657</sup> الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان"، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، ص 22.

انظر: <https://www.aman-palestine.org/data/itemfiles/869c0ddcfa22e8266bcb4e4cf8afc60b.pdf>

<sup>658</sup> تقرير الفساد ومكافحته لسنة 2012، مصدر سابق ص56.

<sup>659</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>660</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي العاشر؛ واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017، رام الله، 2018، ص 19.

تقارير سنوية للمؤسسات الحقوقية كالمركز الفلسطيني لحقوق الانسان، وتقرير الفساد ومكافحته الذي يصدر عن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، وتقارير تشخيصية لقضايا تتعلق بالنزاهة والمساءلة، بالإضافة إلى برامج تلفزيونية كبرنامج "ساعة مساءلة" الذي يتم انتاجه من قبل تلفزيون "معا" بالتعاون مع ائتلاف "أمان".<sup>661</sup>

وفي قطاع غزة، المجتمع المدني كجهة رقابة لم يتطور دوره، بل تراجع لحساب الدور الخدمي في ظل الوضع الذي يعيشه قطاع غزة حالياً، والذي أدى لنوع آخر من التدخلات معظمها طارئ وإنساني. فيما يقتصر دور المجتمع المدني على إصدار التقارير والمؤتمرات الصحفية في قضايا رقابية تتعلق بالمال العام، لكن على الرغم من ذلك يمكن وصف دور المجتمع المدني بأنه ليس رقابياً بل هو أشبه بدور الوسيط.<sup>662</sup>

## إصلاح السياسات

إلى أي مدى ينخرط المجتمع المدني بنشاط في مبادرات إصلاح السياسات المتعلقة بمحاربة الفساد؟  
الدرجة: 75

واصل المجتمع المدني عام 2017 القيام بدور هام وإيجابي في المساءلة المجتمعية والرقابة على إدارة المال والشأن العام. ومن الأمثلة على ذلك، الأنشطة التي قام بها «الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة وإصداره جملة من التقارير والأوراق حول واقع شفافية الموازنة العامة، وتم تنظيم لقاءات مع إعلاميين وعقد مؤتمرات متخصصة هدفت إلى تعزيز دور الإعلام الفلسطيني في الرقابة والمساءلة على إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بتنسيق من ائتلاف أمان الذي يمثل سكرتاريا الفريق. وتم رصد بعض مبادرات المساءلة المجتمعية مثل: إطلاق ناشطين في قطاع غزة «المبادرة المجتمعية لتعزيز حماية المستهلك». واعتمدت ثماني مؤسسات أهلية دليل إجراءات الشكاوى والإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمساعدات التي يتم تقديمها للأشخاص من ذوي الإعاقة. ويأتي المؤتمر الشبابي للمساءلة المجتمعية "راقب.. شارك.. سائل" في سياق تفعيل «حركة تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد» بالشراكة بين ائتلاف أمان ومؤسسة ببالارا، بالتعاون مع سلطة جودة البيئة، وقد توج بإطلاق حملة التخلص الآمن من النفايات الطبية في رام الله، وهو جزء من مبادرات مساءلة مجتمعية شبابية أوسع في موضوع تفعيل دور المساءلة المجتمعية في الضفة الغربية.<sup>663</sup>

ركزت ائتلاف "أمان" على توعية المواطنين بمخاطر الفساد، وضرورة وضعه على أجندة الشعب الفلسطيني، إضافة إلى خلق إرادة سياسية لدى صناع القرار للانخراط في مواجهته، وأطلقت جوائز النزاهة السنوية لتثقيف المواطنين بمخاطر الفساد، والعمل على محاربته، والإبلاغ عنه بواسطة تكريم أشخاص يملكون من الجرأة للكشف عن الحقائق ويؤمنون بأن مكافحة الفساد جهد وطني، وهي مجموعة من الجوائز في مجالات القطاع العام والخاص والحكم المحلي والإعلام وأفضل بحث يتعلق بمجال مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. وأطلق ائتلاف "أمان" مشروع مركز المناصرة والإرشاد القانوني لتقديم الدعم والمشورة لضحايا وشهود الفساد والمبلغين عنه، وتفعيل محاسبة المسؤولين من خلال تلقي الشكاوى عبر خط مجاني، واستقبال المراجعين في المركز والاستماع لشكاوهم وتوثيقها والعمل على تقديم الاسناد لهم، وتتجاوب المؤسسات الرسمية

<sup>661</sup> انظر: تقرير نشاطات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة 2017. <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/6375.html>

<sup>662</sup> مقابلة مع الأستاذ تيسير محيسن، مصدر سابق.

<sup>663</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي العاشر؛ واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2017، مصدر سابق، ص 26.

الفلسطينية مع المركز وتبدي اهتمامًا وتجاوبًا في متابعة الشكاوى مما ساهم في تعزيز نظام النزاهة، وأعد ائتلاف "أمان" عددًا من مدونات السلوك التي اعتمدت جزئيًا أو كليًا من مؤسسات حكومية رسمية. هذا بالإضافة إلى المؤتمر السنوي الذي يعلن فيه عن تقرير "الفساد ومكافحته" السنوي ترصد فيه جهود مكافحة الفساد ومظاهر الخلل المتعلقة بإهدار المال العام.

مسودة

## 12. قطاع الأعمال التجارية " القطاع الخاص "

### الملخص

تأثرت بيئة تطور القطاع الخاص بقيود الاحتلال الاسرائيلي على حركة التجارة والأفراد إضافة الى قديم قانون الشركات والتجارة، وضعف بنية المؤسسات التنظيمية الضرورية الخاصة بالقطاع الخاص الامر الذي أثر على حوكمة القطاع الخاص، على الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية لتوسيع هامش دور القطاع الخاص الفلسطيني. توجب تعليمات هيئة سوق رأس المال المعايير الدولية لمراجعة الحسابات ورفع التقارير إلى جهات الاختصاص خاصة المساهمين، بالإضافة للإفصاح الدوري للشركات المساهمة العامة المدرجة في البورصة وكذلك الإفصاح غير الدوري. وقد تم اصدار مدونة الحوكمة للقطاع الخاص بمشاركة جميع الاطراف ذات العلاقة وبدء العمل على نشرها وتعميمها ورفع الوعي بها. لكن مسألة تطبيق مدونات السلوك ما زالت لم تأخذ الجدية اللازمة ضمن خطط وبرامج الشركات سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت العائلية الصغيرة ومتناهية الصغر، أو بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة تعود في ذلك بالأساس إلى قديم قانون الشركات. ما زالت النظرة لدى شركات القطاع الخاص بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد. على الرغم من اتساع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص، إلا أنه لا توجد مبادرات خاصة بشأن دعم المبادرات الساعية لمكافحة الفساد، أو أمثلة ملموسة على مطالبة جمعيات رجال الأعمال علناً بأن تحارب الحكومة الفساد.

### البنية والتركيبية:

يلعب القطاع الخاص دوراً رئيساً في التنمية الاقتصادية، حيث يساهم في الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرته على توظيف جزء كبير من القوى العاملة الفلسطينية. وفي إطار رغبتها في توفير بيئة مواتية وتنافسية لتحفيز نشاط القطاع الخاص وتطوير دوره التنموي، تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنذ تأسيسها في العام 1994، فلسفة السوق الحرة القائمة على حرية التجارة السلعية والخدمات وانفتاح أسواق المال أمام الاستثمارات الأجنبية.

القطاع الخاص				
المؤشر	التصنيف	علامة التصنيف	القانون	الممارسة
الموارد	القدرات	100/69	50	75
الاستقلالية			75	75
الشفافية	الحوكمة	100/63	75	50
المساءلة			75	50
النزاهة			75	50
المشاركة في سياسات مكافحة الفساد	الدور	100/25	25	25
دعم المجتمع المدني			25	25
المعدل العام للعمود: 100/58				

## الموارد ( القانون )

إلى أي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تمكّن من تشكيل وإدارة عمليات المؤسسات التجارية الخاصة؟  
الدرجة: 50

يحتوي الإطار التشريعي على الحد الأدنى لحماية قطاع القطاع الخاص في ظل قدم قانوني الشركات والقانون التجاري، فيما عدا التعديلات التي وردت في قوانين خاصة كقانون الأوراق المالية والمصارف. لكن الحكومة تقاعست عن تطوير قانون الشركات وقانون التجارة لينسجم مع التطور الحاصل على قطاع الأعمال التجارية ومتطلبات نموه، مما أثر على عملية تطوير تشكيل وإدارة المؤسسات الخاصة بطريقة شفافة ومساءلة. يتضمن قانون الشركات الساري المفعول في الضفة الغربية جوانب قصور عديدة يعود ذلك إلى قدم القانون المطبق وعدم إجراء تعديلات تواكب تطور قطاع الأعمال عالمياً بشكل عام وفي مجال الحوكمة بشكل خاص؛ حيث تفتقر مسألة تصفية الشركات إلى الوضوح في قانون الشركات، في حين يوجد تعارض مع قوانين أخرى جرى إصدارها مثل قانون التأمين الفلسطيني لسنة 2005. وتغيب بعض المسائل المستحدثة كطرح أدوات مالية جديدة ومشتقاتها.<sup>664</sup> كما أن هناك الكثير من مواد القانون تتعارض مع مبادئ الحوكمة مثل السماح بوجود عضو مستقل في مجلس الإدارة حيث تشترط المادة 168 من قانون الشركات لسنة 1964 أن يمتلك المرشح لعضوية مجلس الإدارة حداً معيناً من أسهم الشركة، وجواز الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الإدارة ورئاسة الإدارة التنفيذية.

لا يحدد قانون الشركات ولا القانون التجاري عدداً معيناً من الخطوات الخاصة ببدء عمل تجاري، ولكن كل قانون وضع بعض الإجراءات الواجب اتباعها من خلال اللوائح التنفيذية والأنظمة والتعليمات. وتبدأ هذه الخطوات بتسجيل الشركة ثم الحصول على رخصة من البلدية، ثم الدفاع المدني (السلامة والأمان)، ثم فتح حساب بنكي، ثم وزارة العمل، ثم الجمعيات الاختيارية: كالاتحادات والنقابات مثل نقابة المقاولين.<sup>665</sup> فيما يشير تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للعام 2013 الصادر عن البنك الدولي إلى وجود 10 اجراءات<sup>666</sup> وهي تعتمد على نوعية المنشأة/ المؤسسة وجهات الاختصاص الحكومية التي ينبغي الحصول على تراخيص منها كالصحة والمواصلات والاتصالات. تحدد القوانين والأنظمة الخاصة بكل قطاع تفاصيل كل خطوة ومتطلبات الحصول على الموافقات على كل خطوة من خطوات البدء بالعمل التجاري.

ما زال يطبق في فلسطين قوانين قديمة وغير عصرية فيما يتعلق بالملكية؛ كقانون امتيازات الاختراعات لسنة 1953 وقانون امتيازات الاختراعات والرسوم لسنة 1924 وقانون العلامات التجارية لسنة 1938 وقانون حقوق الطبع والمؤلف لسنة 1924 الذي يتضمن قانون حقوق الطبع والمؤلف لسنة 1911 وهي تحدد إجراءات تسجيل العلامات التجارية وحمايتها وفحص

<sup>664</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعرور مدير عام الادارة العامة للدراسات والتطوير في هيئة سوق رأس المال الفلسطيني بتاريخ 2018/7/2.

<sup>665</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق رئيس جمعية مدققي الحسابات ورئيس اتحاد الغرف التجارية بتاريخ 2018/7/4.

<sup>666</sup> انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual->

مواصفاتها والعقوبات المترتبة على مخالفة القانون.667 هذه الأطر القانونية الناظمة لقطاع الاعمال بسبب قدمها لا تقدم أحكاماً توفر الحماية الكافية للمساهمين أو تضمن عدم الاحتيال.

أما في قطاع غزة، فقد صدر القانون التجاري عام 2014، وصدر في العام 2012 قانون الشركات رقم (7) لسنة 2012 اللذان يحكمان نشاطات الأعمال التجارية ويوفران بيئة تمكّن من تشكيل وإدارة عمليات المؤسسات التجارية الخاصة وقواعد إدارة الديون وحل الشركات بقطاع الأعمال التجارية.<sup>668</sup>

### الموارد (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة يمكن إنشاء وتصريف أمور الأعمال التجارية الخاصة بفعالية؟  
الدرجة:75

تسجيل مؤسسات الأعمال الخاصة كشركات في وزارة الاقتصاد الوطني، وفقاً للتصنيفات المختلفة المحددة في قانون الشركات، لا يستغرق وقتاً في حال استكمل المؤسسون التراخيص اللازمة من قبل جهات الاختصاص في القطاعات الأخرى.<sup>669</sup> على الرغم من التطور في موقع فلسطين في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للعام 2018 مقارنة بالعام 2013<sup>670</sup> إلا أنه ما زال متأخراً؛ ففي سهولة ممارسة أنشطة الأعمال حصلت في العام 2018 على المرتبة 114 من بين 190 دولة مقارنة بـ 135 في العام 2013. أما المؤشر الخاص ببدء المشاريع الاقتصادية؛ فقد حصلت على ترتيب متأخر جداً 169 مقارنة بـ 179، ويشير التقرير إلى أن بدء مشروع اقتصادي في فلسطين يحتاج إلى 43 يوماً مقارنة بـ 18.6 يوماً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقابل 8.5 يوماً (أي أربعة أضعاف) دول منظمة التعاون والتنمية نتيجة تعدد الإجراءات وجهات الترخيص.<sup>671</sup> يوضح دليل خدمات وزارة الاقتصاد إلى أن رسوم التسجيل المحددة لكل نوع من أنواع الشركات وهي رسوم معقولة<sup>672</sup> (بحدود 160 دولاراً بدل تدقيق اسم الشركة ونشر شهادة التسجيل بالإضافة إلى واحد في الألف (0,1%) من قيمة رأس مال للشركات المساهمة العامة).<sup>673</sup>

<sup>667</sup> باسم محكول، نصر عطياتي، مراجعة نقدية لمشروع قانوني حماية الملكية الصناعية وحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2003، ص ص 15-18.

<sup>668</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة خبير اقتصادي بتاريخ 2018/7/5.

<sup>669</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق رئيس جمعية مدققي الحسابات ورئيس اتحاد الغرف التجارية بتاريخ 2018/7/4.

<sup>670</sup> يعرض تقرير ممارسة الأعمال 2017 الترتيب الكلي للبلدان في قائمة "سهولة ممارسة أنشطة الأعمال" الذي يضم 185 بلداً. انظر:

<http://arabic.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

<sup>671</sup> انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/west-bank-and-gaza#starting-a-business>

<sup>672</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل روق، مصدر سابق.

<sup>673</sup> دليل خدمات الجمهور، وزارة الاقتصاد الوطني، ص 50. <http://www.mne.gov.ps/pdf/daleel.pdf>

تعتبر عملية تصفية الشركات إشكاليات عديدة خاصة أن المحاكم الفلسطينية لا تعترف بالبيانات الالكترونية و فقط تعتمد البيانات المكتوبة.<sup>674</sup> حصلت فلسطين على العلامة الأدنى (168) بين الدول في مقياس سهولة ممارسة الاعمال التجارية في مؤشر تسوية حالات الاعسار، وعلامة متدنية (124) في مؤشر تنفيذ العقود.<sup>675</sup> حيث يؤثر غياب قانون تسوية الديون على آليات التصفية والاعسار، فيما لم يمارس بشكل فعال قانون التحكيم، يضاف إليها البطء في حل النزاعات أمام القضاء مما ترك أثراً سلبياً على إدارة القطاع الاعمال.<sup>676</sup> تحتاج تطوير ممارسة إدارة الاعمال إلى تطوير القواعد الناظمة لإدارة الاعمال بما ينسجم مع تطور الأعمال التجارية ذاتها كإصدار قانون تسوية الديون وكذلك التشجيع على الاحتكام إلى قانون التحكيم للحد من البطء في المعالجة القضائية.

### الاستقلالية ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر ضمانات قانونية لمنع تدخلات الغير بدون وجه حق في أنشطة الأعمال التجارية الخاصة؟

#### الدرجة:75

يوفر النظام القانوني دوراً للمسؤولين الحكوميين فيما يخص بدء وتشغيل الأعمال التجارية الخاصة مثل: عملية تسجيل الشركات، ومنح التراخيص، وتسجيل العلامة التجارية، وممارسات الحماية والتجارة التقليدية. لا تتوفر آليات شكاوى خاصة بالأعمال في حال وقوع تدخلات دون وجه حق من الغير، إلا في إطار الشكاوى المقدمة لهيئة مكافحة الفساد ضمن اختصاص الهيئة في إطار "إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون"<sup>677</sup>. أو الاحتكام إلى القضاء وهو حق مكفول بالقانون.<sup>678</sup>

فيما يطبق في قطاع غزة قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944 الذي يسمح للأعمال التجارية بالسعي للتعويض في حال وقوع تدخل بدون وجه حق من الغير،<sup>679</sup> وكذلك القانون المدني الجديد المطبق في قطاع غزة فقط رقم (4) لسنة 2012.

### الاستقلالية ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يعتبر قطاع الأعمال التجارية حراً من تدخلات الغير بدون وجه حق في أعماله؟

#### الدرجة:75

عانت بعض مجالات عمل القطاع الخاص من تدخلات في بداية نشوء السلطة بسبب عدم وجود قيود على العاملين في القطاع العام من المشاركة والانتقال المباشر إلى القطاع الخاص وما زالت بعض قضايا الفساد القديمة تلاحق من قبل هيئة مكافحة الفساد لهذا السبب أي بسبب تدخل السلطة أو مسؤوليها في السوق خاصة موضوع الخدمات والسلع التي جرى احتكارها من قبل شركات خاصة لكن في السنوات الأخيرة لم تر أية شكاوى لتدخلات من هذا القبيل.<sup>680</sup>

<sup>674</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>675</sup> انظر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/west-bank-and-gaza>

<sup>676</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل روق، مصدر سابق.

<sup>677</sup> انظر: المادة 1 من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=11>

<sup>678</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة مصدر سابق.

<sup>679</sup> راجع: المادة (60) قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944 م.

<sup>680</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق، مصدر سابق.

كما لا تتوفر معلومات منشورة حول الفساد في القطاع الخاص، أو عن حجم الرشاوى فيه، حيث لا تقوم وسائل الإعلام بالدور الاستقصائي الكافي لفضح الفساد في القطاع الخاص. كما لم يوضح تقرير هيئة مكافحة الفساد السنوي للعام 2017 إن كانت الشكاوى المتعلقة بالرشوة والاستثمار الوظيفي المسجلة لدى الهيئة مقدمة من القطاع الخاص أو في إطار التدخل في عمل القطاع الخاص.<sup>681</sup>

في المقابل يشار إلى شيوع مسألة تضارب المصالح وهي منطقة رمادية واسعة تحدث فيها شبهات فساد في منح الامتيازات والعطاءات والنفوذ المعنوي لرجال الأعمال، وكذلك شيوع تبادل المصالح بين رجال الأعمال والسياسيين في مسألة تولي رجال أعمال لمناصب سياسية دون وجود قواعد وممارسات واضحة لفصل زمني لعملية الانتقال. لكن هذه القضايا لم ترد فيها شكاوى لمختلف الجهات.<sup>682</sup>

### الشفافية (القانون)

إلى أي مدى تتوفر أحكام قانونية لضمان الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال التجارية؟  
الدرجة: 75

تتوفر وفقاً لقانون الشركات وتعليمات سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال وقانون مهنة تدقيق الحسابات ومدونة الحوكمة في القطاع الخاص معايير لمراجعة الحسابات ورفع التقارير إلى جهات الاختصاص خاصة المساهمين، هذا فيما يتعلق بالشركات المساهمة العامة الكبيرة. لكن يغلب على الاقتصاد الفلسطيني وجود المنشآت العائلية والصغيرة ولا يتعدى نسبة الشركات والمنشآت الكبيرة 1%.<sup>683</sup>

يطالب قانون الشركات بأن تخضع الحسابات السنوية للشركات إلى مراجعة مدقق حسابات قانوني / خارجي معتمد على أن تنشر في أوقات محددة من العام في الصحف المحلية، ويتطلب تضمين تقرير مدقق الحسابات الخارجي في التقرير السنوي للشركة الموزع على المساهمين في اجتماع الجمعية العامة. كما تخضع الشركات المدرجة في البورصة إلى تعليمات الإفصاح الصادرة عن هيئة سوق رأس المال سواء كانت الإفصاحات الدورية المتعلقة بنشر التقارير ربعية أو غير الدورية كداول المطلعين والتغييرات الجوهرية.<sup>684</sup>

لم يحدد قانون مهنة تدقيق الحسابات المعايير المحاسبية التي تطبق في فلسطين، لكن عرفاً تعمل شركات "مكاتب" تدقيق الحسابات على أساس المعايير الدولية. وتعتمد التعليمات الصادرة عن هيئة سوق رأس المال المعايير المحاسبية الدولية International Financial Reporting Standards للشركات المدرجة في البورصة، وكذلك لترخيص شركات التأمين والأوراق المالية.<sup>685</sup> أصدرت جمعية مدققي الحسابات الفلسطينية بياناً تشجع فيه كافة القطاعات بتطبيق المعايير الدولية لإعداد

<sup>681</sup> انظر التقرير السنوي 2017 لهيئة مكافحة الفساد، ص ص 14-15.

<http://www.pacc.pna.ps/ar/files/reports/annualreport2017.pdf>

<sup>682</sup> جهاد حرب وآخرون/ النظام الوطني للنازحة 2013، ص 147.

<sup>683</sup> مقابلة مع كل من الدكتور بشار أبو زعرور ومع الأستاذ خليل رزق، مصدر سابق.

<sup>684</sup> [http://www.pcma.ps/securitiesSector/Instructions\\_Docs/Sec\\_Disclosures\\_Instructions.pdf](http://www.pcma.ps/securitiesSector/Instructions_Docs/Sec_Disclosures_Instructions.pdf)

<sup>685</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعرور، مصدر سابق.

التقارير المالية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين IFAC، وأصدرت تعميماً لأعضائها من المدققين بضرورة اتباع معايير التدقيق الدولية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين أيضاً لإجراء التدقيق على كافة القطاعات.<sup>686</sup> فيما يمنح قانون المصارف سلطة النقد الفلسطينية الحق بالتفتيش على المصارف أو أن تكلف "مفتشاً أو فريق تفتيش للتفتيش على أي مصرف في أي وقت لفحص الدفاتر والسجلات والأنظمة الآلية والبيانات المالية"<sup>687</sup>، بالإضافة إلى مراجعة الحسابات من جهات رقابية أخرى كمراقب الشركات بموجب قانون الشركات وهيئة سوق رأس المال بصفته شركة مدرجة في البورصة.

### الشفافية (الممارسة)

إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في قطاع الأعمال التجارية؟  
الدرجة:50

توفر الشركات المساهمة العامة التي تخضع لإشراف هيئة سوق رأس المال المعلومات والبيانات العامة بشأن الشركات المسجلة كأسماء المدراء، تفاصيل الاتصال، التقارير السنوية للجمهور سواء على صفحتها الإلكترونية أو على موقعي الهيئة والبورصة.<sup>688</sup> وتبلغ نسبة الالتزام بتقديم الشركات المساهمة العامة البيانات المالية "الإفصاح" في المواعيد المحددة حوالي 90%.<sup>689</sup> كما أن هناك تطور ملحوظ في الإفصاح عن منافع أعضاء مجلس الإدارة فرادى في التقرير السنوية للشركات المساهمة العامة وتغيير الملكية، والإفصاح عن أنشطة المسؤولية الاجتماعية، كما تراجع كل من هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد التقارير السنوية وتقارير مدققي الحسابات قبل نشرها وتبدي ملاحظاتها في حال وجود تحفظات عليها.<sup>690</sup> يصدر مركز التحويل والإيداع في بورصة فلسطين توزيع الملكية في الشركات المساهمة العامة؛ حيث يمتلك المساهمون الأفراد حوالي ثلث عدد أسهم الشركات المدرجة في البورصة<sup>691</sup>. لا تفصح شركات القطاع الخاص عن المعلومات أو الإجراءات التي اتخذتها لمكافحة الفساد لديها.

تنشر وزارة الاقتصاد الوطني سجل الشركات المسجلة في وزارة الاقتصاد الوطني في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" وهي تتضمن أسماء الشركات وأصحابها ورأس مال الشركة وتاريخ تسجيلها ومكان عملها ومجاله.

### المساءلة ( القانون)

إلى أي مدى تتوفر قواعد وقوانين حاكمة للإشراف على قطاع الأعمال التجارية وتحكم مسألة حوكمة الشركات الخاصة Corporate Governance بمختلف الشركات؟  
الدرجة:75

<sup>686</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق، مصدر سابق.

<sup>687</sup> انظر: قانون المصارف قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16165>

<sup>688</sup> مقابلة مع د. نصر عبد الكريم، مصدر سابق.

<sup>689</sup> انظر، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مقياس نظام النزاهة في فلسطيني للعام 2017، رام الله، 2018، ص 94.

<sup>690</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>691</sup> انظر احصائيات مركز الإيداع والتحويل لشهر أيار 2018. <http://www.pex.ps/PSEWebSite/publications/CDSReport20180531.pdf>

تتوفر بعض القضايا المتعلقة بحوكمة الشركات في القوانين الناظمة لعمل الشركات وهي قوانين أقرت في عهود سابقة، فقانون الشركات الساري المفعول في الضفة الغربية صدر في العام 1964، لقد أدى قدم هذه القوانين إلى عدم تناسبها مع آليات عمل المنشآت الاقتصادية من جهة ومتطلبات الحوكمة من جهة ثانية<sup>692</sup>. فيما احتوت بعض التشريعات المنظمة للقطاع الخاص الصادرة في السنوات الأخيرة مثل قانون سلطة النقد وقانون الأوراق المالية وقانون المصارف وقانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات وقانون التأمين وقانون مكافحة غسل الأموال على عدد من النصوص التي تدخل ضمن قواعد الحوكمة. أما في قطاع غزة فقد صدر قانون القانون التجاري عام 2014، وصدر في العام 2012 قانون الشركات رقم (7) لسنة 2012.

فيما جاءت مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، الصادرة عن اللجنة الوطنية للحوكمة في العام 2009، لتسد الفراغ القانوني لغياب بعض قواعد الحوكمة في التشريعات المطبقة ولتطوير قواعد الحوكمة في الشركات العامة أو تلك المدرجة في البورصة.<sup>693</sup>

الشركات المساهمة العامة مساءلة أمام أصحابها و/أو أعضاء مجلس الإدارة ومساهميها، وكذلك أمام مراقب الشركات وهيئة سوق رأس المال، أما المصارف فهي أيضاً تخضع لرقابة صارمة من سلطة النقد الفلسطينية بحكم قانون المصارف وقانون مكافحة غسل الأموال. كما تتعدد جهات الاشراف على القطاع الخاص من وزارة الاقتصاد الوطني وسلطة النقد (على قطاع المصارف)، وهيئة سوق رأس المال (على قطاعي الأوراق المالية والتأمين) وهي تشرف كذلك على البورصة بموجب قانون هيئة سوق رأس المال الفلسطيني.

#### المساءلة (الممارسة)

#### إلى أي مدى من حيث الممارسة تعد حوكمة الشركات فعالة في مختلف الشركات؟ الدرجة: 50

تتابع الهيئات الرقابية "هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد ومراقب الشركات" مدى التزام الشركات المساهمة العامة بتطبيق القواعد الالزامية التي وردت ضمن القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عنها والتي تتراوح بين قواعد الإفصاح والبيانات المالية ومواعيدها من قبل الشركات<sup>694</sup>.

تشير المعطيات والبيانات إلى تحسن ملحوظ على عملية افصاح الشركات المدرجة في البورصة والتزامها بالمواعيد مقارنة بسنوات ما قبل العام 2010.<sup>695</sup> وكما يلاحظ تطور لكنه بطيء جداً في حوكمة الشركات خاصة فيما يتعلق بقواعد مدونة الحوكمة الالزامية والإرشادية في الشركات المساهمة العامة غير المدرجة في البورصة أم على الشركات الخصوصية الامر الذي يبقى بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هذه الشركات منخفضة.

<sup>692</sup> محمد خليفة، قانون الشركات: متطلبات التحديث في مجال الحوكمة، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد 1، آذار 2013، ص 11.

<sup>693</sup> تجدر الإشارة إلى أن مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين تتضمن ثلاثة أنواع من القواعد هي: (1) قواعد تستند إلى نصوص تشريعية صريحة يكون تطبيقها إلزامياً. و(2) قواعد تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات ولا تتعارض مع أي نص تشريعي صريح. و(3) قواعد تنسجم مع الممارسات الدولية في مجال حوكمة الشركات لكنها تتعارض مع نصوص تشريعية، حيث تمت التوصية بضرورة تعديل التشريع. انظر مدونة حوكمة الشركات في فلسطين، ص 15. <http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>

<sup>694</sup> حوار مع مسؤول: السيد ماهر المصري رئيس هيئة سوق رأس المال، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد 1، آذار 2013، ص 2.

<sup>695</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعرور، مصدر سابق.

تعاني بعض هيئات الاشراف والرقابة من نقص الموارد البشرية المدربة على سبيل المثال في وزارة الاقتصاد الوطني خاصة في جانب الرقابة على الشركات. فيما تتوفر كوادر بشرية مدربة في هيئة سوق رأس المال وسلطة النقد.<sup>696</sup> لا تتوفر أدوات ملموسة أو مبادرات مشجعة على كشف الفساد في القطاع الخاص.<sup>697</sup>

أما في قطاع غزة يلاحظ أن الشركات الكبيرة في قطاع غزة غير ملتزمة في حوكمة الشركات وذلك لأنها ذات طابع عائلي. كما أن القانون في القطاع لا يلزم أحد بالحوكمة حيث أن وزارة الاقتصاد فقط تنحصر مسؤوليتها الواقعية في جباية الضرائب. وهناك تهريب من الرقابة من قبل شركات الصرافة في قطاع غزة كونها لا ترخص في سلطة النقد؛ فقط 43 شركة مرخصة من حوالي 700 محل صرافة عامل. كما أن السلطات في قطاع غزة لا تحفز القطاع الخاص على كشف المعلومات ذات الصلة بمحاربة الفساد.<sup>698</sup>

### آليات النزاهة ( القانون )

إلى أي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة جميع المشتغلين بقطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: 75

تشمل "مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين" قواعداً إلزامية تتعلق بمكافحة الفساد في قطاع الأعمال التجارية وهي قواعد تلتزم بها الشركات المساهمة العامة المدرجة في البورصة. فيما بعض قواعد الحوكمة ما زالت غير ملزمة، ناهيك عن طبيعة الاقتصاد الوطني الذي يعتمد على شركات ومنشآت متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر وهي في الغلب مؤسسات أو منشآت يغلب عليها الطابع الفردي والعائلي مما يحد من ضمان النزاهة في قطاع الاعمال.

اهتمت المؤسسات الرقابية والمؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص بإصدار عدد من مدونات وقواعد السلوك الأخلاقية في القطاع الخاص؛ حيث تم اعتماد مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص<sup>699</sup> في العام 2007 بمبادرة من مؤسسة "أمان" ومركز التجارة الفلسطيني "بال تريد" وبالتعاون مع أعضاء المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص. شملت المدونة مبادئ بخصوص الرشوة، والهدايا، وتضارب المصالح، وحماية أصول الشركة، والعطاءات، والمحافظة على المال العام، والملكية الفكرية وحقوق النشر. كما تضمنت المدونة قواعد عامة لسلوك موظفي الشركات والمحافظة على موارد الشركة والحيادية الوظيفية ومنع تضارب المصالح.

أما مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين<sup>700</sup>؛ فقد صدرت في العام 2009 عن اللجنة الوطنية للحوكمة، ومن أبرز ما ورد في هذه المدونة: أهمية تطوير صفحة الكترونية للشركة تنشر عليها كل المعلومات والتقارير والوثائق، وأن يكون هناك إفصاح عن المسؤوليات الاجتماعية مرة في السنة على الأقل (في التقرير السنوي) للمساهمين والعاملين والمتعاملين مع الشركة وأن تكون سياسات الشركة الاجتماعية والبيئية معلنة بوضوح، وأن يقوم مجلس الإدارة بإدراج مسألة مراجعة علاقة الشركة مع أصحاب المصالح على جدول أعمال اجتماعاته خلال السنة. وأهمية تحديد أهداف ومهام وصلاحيات ومسؤوليات إدارة التدقيق الداخلي بقرار من مجلس الإدارة يتم تعميمه داخل الشركة، وأن تعمل تلك الإدارة وفق خطة سنوية تعدها لهذا

<sup>696</sup> جهاد حرب وآخرون، مصدر سابق، ص 150.

<sup>697</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>698</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة مصدر سابق.

<sup>699</sup> www.aman-palestine.org

<sup>700</sup> http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx

الغرض. وأن يقوم مجلس الإدارة رسمياً بتقييم أداء المدير العام والمسؤولين البارزين سنوياً. وأهمية أن لا يمارس رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو فيه مهام تنفيذية في الشركة لضمان الاستقلالية ولأغراض المحاسبة والمساءلة. صدرت تعليمات قواعد السلوك المهنية لشركات التأمين<sup>701</sup> في العام 2007 استناداً لقانون التأمين رقم (20) لسنة 2005، ويعد تطبيقها التزاماً قانونياً على شركات التأمين. وقد تناولت تلك قواعد سلوكية عامة من قبيل أن تلتزم الشركة بمهنية التنافس مع الشركات الزميلة، وأن لا تقوم بالتشهير بها أو الإساءة إليها. وأن تلتزم الشركة بممارسة أعمالها بمنتهى حسن النية والعدالة والكفاءة المهنية. أن لا تميز الشركة بين المؤمنين لديها فيما يتعلق بأسعار التأمين أو شروطه أو مزاياء غطاء التأمين. كما صدر دليل القواعد والممارسات الفضلى لحوكمة المصارف في فلسطين<sup>702</sup> من قبل سلطة النقد الفلسطينية في العام 2009، يتضمن تسعة مبادئ رئيسية تتعلق بما يلي: عضوية مجلس إدارة المصرف، وهيكل ودور مجلس الإدارة، والامتثال والتدقيق الداخلي والخارجي، والإفصاح والشفافية، وإدارة المخاطر، والمكافآت والتعويضات، ودور وحقوق المساهمين، ودور وحقوق الأطراف الأخرى ذات المصالح، وأخلاقيات وسلوكيات العمل. ووفقاً للدليل فقد تم تقسيم المبادئ إلى مجموعتين: الأولى وهي المتطلبات الإلزامية ومصدرها القوانين والتعليمات، والثانية وهي الإرشادات الإضافية ومصدرها الممارسات الفضلى في مجال الحوكمة. وكذلك على المصرف تبني وتشجيع المعايير الأخلاقية والسلوكية العليا كاعتماد مجلس إدارة المصرف وإصدار دليل عن سياسة آداب وأخلاقيات العمل وتوزيعه على الموظفين وتزويدهم بالتدريب اللازم عند الضرورة.

لا تتوفر أحكام تشريعية تحظر صراحة الرشوة أثناء القيام بأعمال تجارية خارج أراضي الدولة، أو عقوبات حقيقية في حال حدوث رشوة بالقطاع الخاص إلا في حال كان الطرف الآخر من القطاع العام فيخضع لأحكام قانون العقوبات الساري المفعول. فيما لا يتضمن القانون الفلسطيني شروطاً على مقدمي العروض للعقود الحكومية بأن تكون لديهم برامج أخلاقية أو آليات بالالتزام. وقد أوجب قانون مكافحة غسل الأموال على المصارف وجود ضابط امتثال في إطار مكافحة غسل الأموال.

#### آليات النزاهة ( الممارسة )

إلى أي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة من يعملون بقطاع الأعمال التجارية؟

الدرجة: 50

ما زالت مسألة تطبيق مدونات السلوك لم تأخذ الجدوية اللازمة ضمن خطط وبرامج الشركات سواء بسبب عوامل موضوعية ناجمة عن طبيعة بنية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الذي يعتمد على المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، أم بسبب غياب أحكام تشريعية ملزمة في تطبيق بعض قواعد الحوكمة تعود في ذلك بالأساس إلى قِدَم قانون الشركات. على الرغم من تبني مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين، إلا أن الملاحظ أن الكثير من الشركات المساهمة العامة لا تطبق العديد من بنود المدونة في برامج عملها، وعدم وجود مدونات سلوك للعاملين في العديد من الشركات المساهمة العامة بالرغم من توقيع المؤسسات التمثيلية للقطاع الخاص على مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص العام 2007،<sup>703</sup> واكتفت الشركات بما هو وارد في النظام الداخلي للشركة الذي يحدد واجبات الموظفين في باب واجبات الموظف وسلوكه،<sup>704</sup>

<sup>701</sup> [http://www.pcma.ps/IA/Instructions\\_Docs/Ins\\_CompEthicalRules\\_Instructions.pdf](http://www.pcma.ps/IA/Instructions_Docs/Ins_CompEthicalRules_Instructions.pdf)

<sup>702</sup> [http://www.hawkama.ps/Pages/Banks\\_Gov\\_Page.aspx](http://www.hawkama.ps/Pages/Banks_Gov_Page.aspx)

<sup>703</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعور، مصدر سابق.

<sup>704</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة في فلسطين 2013، مصدر سابق، ص 151.

لا تعد جريمة الرشوة منتشرة في البلاد وقد يكون هناك حالات فردية<sup>705</sup> لكن الأكثر انتشاراً هو ما يسمى تبادل المنافع والمصالح ما بين رجال الأعمال والسياسيين في البلاد نتيجة امكانية تداول المناصب ما بين القطاعين ما يمنح كبار رجال الأعمال سلطة تأثير معنوي.<sup>706</sup> كما أن تقييم فعالية ضباط الامتثال وقدرتهم على الاطلاع محدودة خاصة انها غير موجودة إلا في المصارف.<sup>707</sup> فيما أنه لا توجد سياسات واضحة لحماية فاضحي الفساد أو وجود آليات وإجراءات المراقبة التي تضعها الشركات لمنع حالات الرشوة، كما أن الرقابة الداخلية في الشركات لا تستهدف تحديداً مسألة الرشوة<sup>708</sup>. كما لا تتوفر قائمة سوداء بالشركات التي تنخرط أو انخرطت في ممارسات فاسدة وعمليات غسل أموال.<sup>709</sup>

أما في قطاع غزة فإن الرشوة غير شائعة في جميع القطاعات بل في بعضها مثل دوائر الضرائب والضوابط جمركية، وإن كانت المدفوعات غير المشروعة مثل الهدايا هي الأكثر شيوعاً. كما لا يوجد سياسية لفضح مرتكبي جرائم الفساد في الشركات وقطاع الأعمال التجارية في قطاع غزة. أما سياسية حماية فاضحي الفساد فهي غير موجودة أيضاً. لا يوجد قوائم سوداء بالشركات التي تنخرط في ممارسات الفساد. كما يوجد اهتمام بالنزاهة في القطاع الخاص، حيث قامت بعض الشركات بتدريب موظفيها على قضايا النزاهة فقد مؤسسة "أمان" مارست دوراً في ذلك.<sup>710</sup>

#### المشاركة في سياسات محاربة الفساد

إلى أي مدى يعد قطاع الأعمال التجارية ناشطاً في الانخراط مع الحكومة في محاربة الفساد؟  
الدرجة: 25

يمثل تحسين البيئة الاستثمارية والمعوقات التي تواجهه في البنية القانونية والمؤسسية، وتطوير الجوانب المتعلقة بالشفافية على الأجندة مباشرة عناصر أساسية في حوار جمعيات رجال الأعمال والغرف التجارية خلال اجتماعاتها مع الحكومة.<sup>711</sup> كما تشارك جمعية رجال الأعمال الممثلة لقطاع كبير من الأعمال، بالإضافة إلى الاتحادات النوعية، مثل: اتحاد الصناعات وغيره، في العديد من النشاطات المتعلقة بنشر ثقافة النزاهة والشفافية. وتشكل تنظيمات القطاع الخاص حلقة الوصل بين المؤسسات غير الحكومية والدولة من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى.

لم تتوفر أمثلة ملموسة على مطالبة جمعيات رجال الأعمال علناً بأن تحارب الحكومة الفساد. بالرغم من مطالباتها بإجراء اصلاحات عديدة في السلطة الفلسطينية خلال السنوات الماضية تتضمن تعزيز المساءلة والشفافية أبرزها مبادرة الاصلاح وثيقة القطاع الخاص الفلسطيني بخصوص عملية الإصلاح؛ حيث تقدم القطاع الخاص الفلسطيني وثيقة تعبر عن وجهة

<sup>705</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق، مصدر سابق.

<sup>706</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة فيطسن 2013، مصدر سابق، ص 151.

<sup>707</sup> مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعرور، مصدر سابق.

<sup>708</sup> المصدر السابق.

<sup>709</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة مصدر سابق.

<sup>710</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة مصدر سابق.

<sup>711</sup> مقابلة مع الأستاذ خليل رزق، مصدر سابق.

نظره في عملية الإصلاح في النظام السياسي والاقتصادي في صيف 2003.<sup>712</sup> وبدأت في الأونة الأخيرة أعمال مشتركة مع هيئة مكافحة الفساد حيث عقدت جمعية مدقي الحسابات دورة تدريبية لموظفي الهيئة حول التحليل المالي في قضايا الفساد في العام 2016،<sup>713</sup> ومؤتمراً تحت عنوان مهنة تدقيق الحسابات ودورها في تعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد" عام 2017.<sup>714</sup> أما في قطاع غزة يتم وضع قضايا تتعلق بالواسطة والمحسوبية والمساواة ومنع تضارب المصالح والرشوة في اجتماعات جمعية رجال الأعمال في قطاع غزة واتحاد المقاولين والغرف التجارية على جدول الاجتماعات مع المسؤولين، ومن أهم الأمثلة على ذلك، هو مطالبة رجال الأعمال والتجار في قطاع غزة بوقف المحسوبية والواسطة واستغلال النفوذ الوظيفي في تحديد قوائم التجار المسموح لها بإدخال أنواع معينة من البضائع.

دعم المجتمع المدني/التواصل معه

إلى أي مدى يتواصل قطاع الأعمال التجارية مع/يوفر الدعم للمجتمع المدني في مهامه الخاصة بمحاربة الفساد؟

الدرجة: 25

تمثل أهم مبادرة مشتركة ما بين القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بشأن محاربة الفساد إعداد مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين العام 2009، وإعداد وتبني مدونة سلوك العاملين في القطاع الخاص العام 2007 والتي كانت بمبادرة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". وجائزة النزاهة "شهادة النزاهة" للشركات المساهمة العامة الفلسطينية التي تم إطلاقها في العام 2008. من جانب آخر تتوفر بعض الأمثلة على توفير القطاع الخاص ومؤسساته دعماً مالياً لمبادرات المجتمع المدني في مجالات التعليم والصحة ومكافحة الفقر والأعمال الخيرية بشكل عام، حيث بدأ يتسع مفهوم المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص لكن حتى الآن لا يوجد مبادرات خاصة بشأن دعم المبادرات الساعية لمكافحة الفساد، فيما ترى شركات القطاع الخاص أنها ليست جزءاً من جهود محاربة الفساد.<sup>715</sup>

قطاع الأعمال التجارية لا يمول أنشطة المجتمع المدني في مكافحة الفساد بل العكس هو الذي يحصل أن منظمات المجتمع المدني هي التي تمول وتبادر بعقد هذه الأنشطة.<sup>716</sup> وهي قائمة على أساس نظرة شركات القطاع الخاص بأنها غير مسؤولة عن جهود مكافحة الفساد. كما أن هيئة مكافحة الفساد لا تعتبر أن ملاحقة الفساد في القطاع الخاص من مهامها لغياب نصوص في قانون مكافحة الفساد للعام 2010، فيما تتولى النيابة العامة "نيابة الجرائم الاقتصادية" متابعة الجرائم في القطاع الخاص.

<sup>712</sup> موقف القطاع الخاص الفلسطيني نحو مواجهة الأزمة الراهنة وتحقيق الإصلاحات في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني "وثيقة القطاع الخاص بخصوص عملية الإصلاح"، مجلة شؤون تنموية، القدس، العدد 27، صيف 2003، ص ص 77-85.

<sup>713</sup> هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2016، رام الله، 2017، ص 51.

<sup>714</sup> هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2017، رام الله، 2018، ص 43.

<sup>715</sup> جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة 2013، ص 152.

<sup>716</sup> مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة مصدر سابق.

## المصادر والمراجع

### الكتب والدراسات

1. برلمانيون عرب ضد الفساد؛ Westminster Foundation FOR Democracy، عرض للأحكام التشريعية المتعلقة بالأخلاقيات السياسية: للنواب والوزراء في العالم العربي، بيروت، (د.ت).
2. نسيم شاهين، الاحتياجات المعلوماتية للمشرع الفلسطيني: دور الادارة العامة للبحوث والدراسات البرلمانية في تليتها "الواقع والطموح"، رام الله: منشورات البديل، 2013.
3. أحمد أبو دية وجهاد حرب. اشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. حالة السلطة التشريعية. رام الله: الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة-امان، 2007.
4. مجلة البرلمان الصادرة، العدد 233، المجلس التشريعي في قطاع غزة، 2018.
5. [http://www.plc.ps/upload/Magazine/pdf\\_file/03f26b20d9ac81b07da72dc0b8425cc3.pdf](http://www.plc.ps/upload/Magazine/pdf_file/03f26b20d9ac81b07da72dc0b8425cc3.pdf)
6. المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين، رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء " مساواة" 2012.
7. رائدة قنديل، تعيينات موظفي الفئة العليا، ج1، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، 2011.
8. زكريا سرهد، حق الوصول الى المعلومات في السلطة القضائية، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة" أمان"، 2012.
9. جهاد حرب وآخرون، النظام الوطني للنزاهة: فلسطين 2013، رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة" أمان"، 2014.
10. الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، استطلاع رأي المواطنين حول واقع الفساد ومكافحته في فلسطين 2017، رام الله، 2017.
11. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نتائج الاستطلاع رقم 68.
12. جهاد حرب، بنية قطاع الامن الراهنة والقدرة على توفير الامن لمناطق "ب" و"جيم": إعادة توزيع الموارد، رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2017.
13. الائتلاف من أجل النزاهة والشفافية "أمان"، في ظل الواقع الفلسطيني الخاص أي قانون للأحزاب نريد، 2006
14. رشاد توام، التنظيم القانوني لحرية الاعلام في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2001.
15. عصام عابدين، ورقة قانونية تحليلية حول: انتهاكات حرية الرأي والتعبير والحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، رام الله: مؤسسة الحق، 2012.
16. غصوب علاء الدين، تقرير أولي حول مراقبة بث المحطات المحلية ( الفترة الصباحية)، رام الله: المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: [http://www.madacenter.org/media.php?lang=2&id=373&category\\_id=7](http://www.madacenter.org/media.php?lang=2&id=373&category_id=7)
17. محمود الفطافطة، تأثير الانتهاكات على الرقابة الذاتية لدى الإعلاميين الفلسطينيين، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، مجلة فصلية حقوق الانسان الفلسطيني، العدد 41 تشرين الثاني، 2010.
18. استطلا للرأي حول حالة الحريات الإعلامية في فلسطين، المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، 2018.
19. ميساء الأحمد، غياب التحقيقات الصحفية وحجة الامكانيات، "PMW" Palestinian media watch: مجلة تصدر عن المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، [http://www.madacenter.org/upload\\_files/mag/169\\_mesapdf.pdf](http://www.madacenter.org/upload_files/mag/169_mesapdf.pdf).
20. جيان فرانسيسكو كوستانيني (وآخرون)، دراسة مسحية تحليلية لمنظمات المجتمع المدني في الأراضي الفلسطينية المحتلة (التقرير النهائي) أيار 2011.
21. باسم محكول، نصر عطيان، مراجعة نقدية لمشروع قانوني حماية الملكية الصناعية وحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2003.
22. ربيعي قطامش، تسجيل الجمعيات الخيرية والأهلية بحث في الإجراءات القانونية والإدارية، رام الله: مشروع تعزيز الديمقراطية والمجتمع المدني "تمكين"، 2003، ص13.
23. محمد خليفة، قانون الشركات: متطلبات التحديث في مجال الحوكمة، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد 1، آذار 2013.

24. حوار مع مسؤول: السيد ماهر المصري رئيس هيئة سوق رأس المال، مجلة الحوكمة في فلسطين، عدد 1، آذار 2013، ص 2.  
<http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>

## التقارير والوثائق

1. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، التقرير السنوي العاشر: تقرير الفساد ومكافحته فلسطين 2017، رام الله، 2018.
2. أجندة السياسات الوطنية 2017-2022.
3. مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الحادي عشر 2016، رام الله، 2017.
4. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، التقرير السنوي التاسع واقع النزاهة ومكافحة الفساد 2016، رام الله، 2017.
5. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، واقع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي الثالث والعشرين للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان للعام 2017، رام الله، 2018.
6. هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2017، رام الله، 2018.
7. ديوان الموظفين العام، التقرير السنوي لعام 2013-2015، رام الله، 2016.
8. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، رام الله، 2017.
9. الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء، تقرير الشكاوى الحكومية السنوي لعام 2016.
10. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، مقياس نظام النزاهة في فلسطيني لعام 2017، رام الله، 2018.
11. النيابة العامة، التقرير السنوي الثامن للنيابة العام 2017، رام الله، 2018.
12. التقرير النصف السنوي من العام 2018 لدائرة التفتيش القضائي.
13. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الفلسطينية: التقرير السنوي الثالث والعشرون 2017، رام الله، 2018.
14. لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات المحلية 2017، رام الله، 2017.
15. لجنة الانتخابات المركزية، التقرير السنوي للعام 2017، رام الله، 2018.
16. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الخطة الاستراتيجية للأعوام 2014-2018.
17. رسالة هيئة مكافحة الفساد للرد على استفسارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" لغايات تقرير مقياس نظام النزاهة في فلسطيني بتاريخ 2017/12/10.
18. تقرير التقييم الخارجي الخاص بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان "التقرير النهائي"، السادس من أيار 2013.
19. ديوان الرقابة المالية والإدارية، الخطة الاستراتيجية 2017-2021.
20. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، رام الله، 2017.
21. اعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، الانتوساي "المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة".
22. التقارير السنوية لهيئة مكافحة الفساد على موقعها الإلكتروني. <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc13>
23. هيئة مكافحة الفساد، التقرير السنوي 2016، رام الله، 2017.
24. لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات التشريعية الثانية. 25/ كانون الثاني/ 2006.
25. المركز الفلسطيني للتنمية والحريات الإعلامية "مدى"، تقرير انتهاكات الحريات الإعلامية في فلسطين، رام الله، 2017.
26. تقرير نشاطات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة 2017. <https://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/6375.html>
27. تقرير ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي.
28. احصائيات مركز الإيداع والتحويل لشهر أيار 2018. <http://www.pex.ps/PSEWebSite/publications/CDSReport20180531.pdf>
29. موقف القطاع الخاص الفلسطيني نحو مواجهة الأزمة الراهنة وتحقيق الإصلاحات في النظام السياسي والاقتصادي الفلسطيني "وثيقة القطاع الخاص بخصوص عملية الإصلاح"، مجلة شؤون تنموية، القدس، العدد 27، صيف 2003.

## القوانين والتشريعات

1. القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية.
2. قانون الموازنة العامة السنة المالية 2018.
3. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني
4. اللائحة التنفيذية لمجلس الوزراء
5. لائحة لجان مجلس الوزراء
6. قانون تنظيم شؤون الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.
7. قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005
8. القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
9. قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته.
10. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (45) لسنة 2005.
11. قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.
12. قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001.
13. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.
14. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.
15. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 بلائحة التفتيش القضائي
16. قرار مجلس القضاء الأعلى قرار رقم (3) لسنة 2006 بشأن مدونة السلوك القضائي.
17. القرار بقانون رقم 17 لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر للموظفين المدنيين.
18. قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005 بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة
19. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام
20. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004
21. قرار مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2016 بنظام الشكاوى
22. قرار بقانون رقم 7 لسنة 2013 بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع
23. مدونة سلوك الموظفين العموميين
24. قانون العقوبات الاردني رقم (16) لسنة 1960
25. قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005.
26. القرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة
27. القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.
28. النظام الاساس للجنة الانتخابات المركزية
29. قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته.
30. مدونة سلوك أعضاء لجنة الانتخابات المركزية
31. دليل الشكاوى للهيئة المستقلة لحقوق الانسان، 2012
32. النظام الداخلي لمجلس المفوضين لعام 2015
33. مدونة السلوك 2018 للعاملين في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان
34. مدونة السلوك المهني الصادرة من رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بالقرار رقم 3 لسنة 2013
35. مدونة السلوك واخلاقيات الوظيفة لموظفي هيئة مكافحة الفساد.
36. قانون رقم (12) لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة.

37. قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998.
38. قرار مجلس الوزراء رقم (182) لسنة 2004م بشأن نظام ترخيص المحطات الإذاعية والتلفزيونية والفضائية واللاسلكية الصادر بتاريخ 2004/9/14.
39. قانون المطبوعات والنشر رقم (9) لسنة 1995.
40. دليل الإعلام الفلسطيني 2014
41. قرار بقانون رقم 16 لسنة 2017 بشأن الجرائم الالكترونية الصادر بتاريخ 2017/6/24.
42. قانون الجمعيات الاهلية والخيرية رقم (1) لسنة 2000.
43. دليل خدمات الجمهور، وزارة الاقتصاد الوطني، ص 50. <http://www.mne.gov.ps/pdf/daleel.pdf>
44. قانون المخالفات المدنية رقم (36) لسنة 1944 م .
45. قانون المصارف قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف
46. مدونة قواعد حوكمة الشركات في فلسطين <http://www.hawkama.ps/SitePages/Hawkama.aspx>

## المقابلات

1. مقابلة مع أ. معين الأحمد مدير دائرة الحسابات في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/20.
2. مقابلة هاتفية بكر تركماني منسق التحقيقات والشكاوى لقطاع غزة في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، بتاريخ 2018/5/21.
3. مقابلة مع د. عبد الرحيم طه مدير عام ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/21
4. مقابلة مع د. أحمد ابو دية مدير عام اللجان في المجلس التشريعي بتاريخ 2018/5/21.
5. مقابلة مع الأستاذة عبير مصلح مدير عام الأكاديمية الفلسطينية لتعزيز النزاهة "نزاهة" بتاريخ 2018/7/17.
6. مقابلة مع مصدر في مجلس الوزراء.
7. مقابلة مع القاضي أسعد الشنار الأمين العام المساعد لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2018/7/8.
8. مقابلة مع الأستاذ ماجد العاروري المدير التنفيذي للهيئة الاهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون "استقلال" بتاريخ 2018/7/8.
9. مقابلة مع الأستاذ عبدالله شرشرة محامي وباحث قانوني بتاريخ 2018/7/9.
10. مقابلة مع الأستاذ بلال برغوثي المستشار القانون لمؤسسة "أمان" بتاريخ 2018/7/16.
11. مقابلة مع كل من المهندس إياد أبو صافية مدير الإدارة العامة لتطوير السياسات والموارد البشرية، والأستاذ مضر الضاني مدير وحدة الشؤون القانونية في ديوان الموظفين العام بقطاع غزة بتاريخ 2018/7/25.
12. مقابلة مع الأستاذ خالد عواد رئيس نيابة، رئيس دائرة التخطيط والسياسيات في مكتب النائب العام بتاريخ 2018/7/15.
13. مقابلة مع العقيد الدكتور خالد السباتين رئيس ديوان مدير عام الشرطة والمستشار القانوني بتاريخ 2018/7/18.
14. مقابلة مع الدكتور عماد ليد مدير وحدة التحليل والمتابعة بمكتب المراقب العام في وزارة الداخلية بقطاع غزة بتاريخ 2018/7/29.
15. مقابلة مع كل من الدكتور طالب عوض خبير في شؤون الانتخابات بتاريخ 2018/6/24.
16. مقابلة مع أ. هشام كحيل المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية بتاريخ 2018/6/24.
17. مقابلة مع الاستاذة خديجة حسن زهران مدير دائرة الرقابة على السياسات والتشريعات بتاريخ 2018/5/27.
18. مقابلة مع الدكتور عمر رحال مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس" بتاريخ 2018/5/24.
19. مقابلة مع الاستاذة نسرين درباس المدير المالي والإداري في الهيئة المستقلة لحقوق الانسان بتاريخ 2018/5/27.
20. مقابلة مع الأستاذ جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2018/7/1.
21. مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن ربحان أستاذ القانون في الكلية العصرية بتاريخ 2018/7/1.
22. مقابلة مع الاستاذ أشرف أبو موسى القائم بأعمال المدير العام للرقابة على البلديات والحكم المحلي بتاريخ 2018/7/8
23. مقابلة مع الدكتور عزمي الشعبي مستشار مجلس إدارة أمان لشؤون مكافحة الفساد بتاريخ 2018/7/3.
24. مقابلة مع الأستاذة رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2018/7/11.

25. مقابلة مع الأستاذة نور عودة إعلامية وعضو لجنة الاخلاقيات الصحفية في نقابة الصحفيين الفلسطينيين بتاريخ 2018/5/29.
26. مقابلة مع الأستاذ غازي بني عودة عضو الأمانة العامة في نقابة الصحفيين الفلسطينيين ومدير دائرة الرصد والتوثيق في المركز الفلسطيني لتنمية الحريات الإعلامية "مدى" بتاريخ 2018/5/30.
27. مقابلة مع الأستاذ هاني حبيب اعلامي فلسطيني بتاريخ 2018/6/4.
28. مقابلة مع الاستاذ عبد الناصر الصيرفي مدير عام دائرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية، بتاريخ 2018/5/28.
29. مقابلة مع الأستاذة وفاء عبد الرحمن مدير عام مؤسسة فلسطينيات بتاريخ 2018/5/30.
30. مقابلة مع الاستاذ تيسير محيسن باحث في الشؤون التنموية بتاريخ 2018/6/3.
31. مقابلة مع الدكتور بشار أبو زعرور مدير عام الادارة العامة للدراسات والتطوير في هيئة سوق رأس المال الفلسطيني بتاريخ 2018/7/2.
32. مقابلة مع الأستاذ خليل رزق رئيس جمعية مدقي الحسابات ورئيس اتحاد الغرف التجارية بتاريخ 2018/7/4.
33. مقابلة مع الدكتور سيف الدين عودة خبير اقتصادي بتاريخ 2018/7/5.

### مواقع الكترونية

1. الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي للإحصاء <http://www.pcbs.gov.ps>
2. تصريح رئيس هيئة مكافحة الفساد بتاريخ 2014/5/13. انظر: <https://www.aman-palestine.org/ar/activities/2060.html>
3. قرار محكمة مكافحة الفساد من هذا الطابع <https://www.maannews.net/Content.aspx?id=953898>
4. الموقع الإلكتروني لمديرية اللوازم العامة في وزارة المالية <http://www.gs.pmf.gov.ps/>
5. الموقع الإلكتروني للشرطة الفلسطينية <http://www.palpolice.ps>
6. الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية في قطاع غزة: <https://moi.gov.ps/home/post/26136>
7. الموقع الإلكتروني للنيابة العامة [www.pgp.ps](http://www.pgp.ps) ،
8. الموقع الإلكتروني للشرطة [www.palpolice.ps](http://www.palpolice.ps)
9. الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية: [www.elections.ps/](http://www.elections.ps/)
10. الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة لحقوق الانسان <http://www.ichr.ps>
11. الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية، [http://www.saacb.ps/Index\\_page.aspx](http://www.saacb.ps/Index_page.aspx)
12. الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد <http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=pacc13>
13. الموقع الإلكتروني لوزارة الاعلام الفلسطينية <http://www.minfo.ps>
14. الموقع الإلكتروني لشبكة الإعلاميين من أجل النزاهة والشفافية. <https://www.aman-palestine.org/ar/networks/network-media>
15. الموقع الإلكتروني للائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "أمان: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)
16. الموقع الإلكتروني لنقابة الصحفيين الفلسطينيين <http://www.pjs.ps/ar/pjs2/code-of-Conduct>



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو "مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد". يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 2989506 - 02-2974949

فاكس: 02-2974948

غزة : شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الأرضي

تلفاكس: 08-2884767 - 08-288476680

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

فيسبوك: <https://www.facebook.com/AmanCoalition>

تويتر: <https://twitter.com/AMANCoalition>

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات هولندا والنرويج ولوكسمبورغ